

Az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazásának hatásai a hatósági eljárás átláthatóságára és nyitottságára

A Rézler Gyula Alapítvány ösztöndíj pályázatához készített zárótanulmány

Dr. Hohmann Balázs

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi Tanszék

2019

Tartalomjegyzék

Előszó.....	3
I. rész Az alternatív vitarendezés lehetőségei és alkalmazhatósága a közigazgatási hatósági eljárás keretében	4
I. Bevezetés	5
II. Elméleti-történeti megközelítés	8
1. Az alternatív vitarendezési metódusok alkalmazásának története.....	8
2. A mediáció alapkonceptiója	10
3. Kapocs magánjog és közjog között – az ADR módszerek megjelenése a közigazgatásban	15
4. A mediatív és közvetítő lehetőségek alkalmazása hatósági eljárásban	16
III. Szakirodalmi áttekintés	20
1. A mediáció főbb jellemzői	21
2. A nemzetközi szakirodalom vonatkozásai	24
3. A hazai tervezési dokumentumok	26
IV. A mediáció és közvetítés alapjai a hatósági eljárás általános szabályaiban	31
1. A mediáció és közvetítés alapjai a Ket. általános eljárásjogi szabályai között	31
2. Az általános közigazgatási rendtartás szabályai	37
V. A mediáció hatósági gyakorlata.....	40
1. Az egyenlő bánásmód követelményéhez kapcsolódó eljárások.....	40
2. Versenyfelügyeleti és egyéb kapcsolódó eljárások	42
3. Médiafelügyeleti és hírközlési eljárások.....	43
4. Gyámhatósági hatósági eljárások.....	45

VI. Összefoglalás és következtetések – az I. részhez	47
Irodalomjegyzék – az I. részhez	49
1. Könyv, könyvfejezet	49
2. Folyóiratcikk	50
3. Internetes források.....	52
Felhasznált jogszabályok jegyzéke – az I. részhez.....	54
1. Törvény.....	54
2. Törvényjavaslat	54
3. Kormányrendelet, Kormányhatározat	55
II. rész Az integritás tanácsadók szerepe a hatósági jogalkalmazás átláthatóbbá tételében és a szervezeti kultúra fejlesztésében.....	56
I. Bevezetés	57
II. Integritás tanácsadók a közigazgatás szervezetrendszerében	58
III. Gondolatok az átláthatóságról	60
IV. A nyitott jellegű kommunikáció, mint a tanácsadók fontos eszköze	63
V. Összefoglalás, következtetések	68
Irodalomjegyzék – a II. részhez	69
1. Könyv, könyvfejezet	69
2. Folyóiratcikk	70
Felhasznált jogszabályok jegyzéke – a II. részhez	73
Utószó.....	74

Előszó

Sok, korábban nem vár és adott esetben nem is szándékolt feladat elé állítják napjaink rohanó társadalmi, gazdasági változásai a közigazgatást és azon belül a hatósági jogalkalmazást végző szervezetrendszer és annak személyzetét is. A nyitottságra, az ügyfél- és társadalomközpontúságra minden korábbinál nagyobb szükség van annak érdekében, hogy az információs társadalomban élő, hagyományos értékeit, fogódzkodóit fokozatosan elvesztő társadalom és annak minden egyes tagja megőrizhesse bizalmát a közigazgatás joghoz kötöttségével, céljainak teljes körű és következetes megvalósításával, a várt és elvárt jogbiztonság megteremtésével, saját tevékenységének és szervezetének átláthatóvá tételével, egyszóval önmagával közigazgatással szemben.

E tanulmány arra irányul, hogy e rendkívül összetett, sokdimenziós rendszer vonatkozásában megragadjon két témát, amelyek hathatósan hozzájárulhatnak a fenti célkitűzés megvalósításához, a hatósági eljárásban a döntések diverzifikálásával illetve az integritás-szemlélet erősítésével kapcsolatban.

Jelen tanulmány a Rézler Gyula Alapítvány támogatásával, a hazai PhD-tanulmányok támogatására irányuló ösztöndíj pályázathoz kapcsolódóan jött létre.

A tanulmányba foglalt gondolatokkal kívánom tiszteletemet kifejezni Rézler Gyula professzor úr kiemelkedő jelentőségű munkássága előtt és megköszönni a Rézler Gyula Alapítvány támogatását, amely hozzájárult szakmai fejlődésemhez a doktori fokozat megszerzéséhez vezető út során.

A Szerző

I. rész

Az alternatív vitarendezés lehetőségei és alkalmazhatósága a közigazgatási hatósági eljárás keretében

I. Bevezetés

Bizalom – alighanem a 21. század egyik legfontosabb sarokkövét fogja jelenteni a bizalom és annak megteremtése, fenntartása, fejlesztése vagy akár visszaszerzése nemzetközi, szupranacionális és nemzeti szinten – gazdasági, kormányzati és társadalmi ügyekben egyaránt.

A napjainkban tapasztalható globális krízisjelenségeket – melynek hatásai természetesen gyökeresen változtatják meg a helyi viszonyokat is – végsősoron legtöbbször a bizalom nem megfelelő mértéke vagy elvesztése okozza, amely világméretű jelenséggel szemben a közigazgatás sem lehet közömbös.

A fenti okok miatt az egyes államok – köztünk Magyarország – közigazgatásának, s azokon belül a hatósági eljárások széles rendszerének egyre inkább a társadalomra és az ügyfeleikre kell figyelmük jelentős részét fordítani, hiszen csak így teremthető meg a materiális értelemben vett hatékony eljárás. Az újszerű – átlátható, társadalmilag is megfelelően kontrollált – eljárásban törvényszerűen fellazulnak a korábban stabilnak látszó fogalmi elemek: a szigorú szubordinációra, a felek alá-felé rendeltségére épülő hatósági jogviszony már a korábbiakban is jelentősen veszített merevségéből és jelenleg is a jogilag még kikényszeríthető, de lehetőleg partneri együttműködés irányába halad.

Az elektronikus ügyintézés mind szélesebb körben történő bevezetésével, sőt akár kizárólagossá tételével, az alternatív vitarendezési módszerek és egyéb jellemzően magánjogi megoldások és jogintézmények hatósági eljárásban történő alkalmazásával pedig még inkább megbomlanak a hatósági jogviszony eredeti keretei, határvonalai.

A tanulmány a hatósági döntéshozatal társadalmasításának lehetőségeire, az alternatív vitarendezés, az egyezségkötés hatósági eljárásban való hasznosíthatóságára és részben a hatósági szerződéskötés témakörére koncentrálna. A globális fejlődési irányokat is figyelembe véve, a korszerű hatósági eljárás nem nélkülözheti nyilvánosság és helyi közösségek hatósági döntéshozatalba való kontrollált bevonását, amely hozzájárulhat az eljárás sikeréhez és jogkövetés magas szinten történő tartásához.

Hazai viszonyokat megfigyelve a közigazgatási hatósági eljárás eddigi szabályait, követelményeit és irányait alapvetően átalakító általános közigazgatási rendtartás¹, annak tervezési dokumentumai², a közigazgatás bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosítások³, sok tekintetben egybehangzóan a korábbi fejlesztési és reform koncepciókkal a közigazgatás és azon belül a hatósági eljárás hatékonyságát szinte kivétel nélkül annak gyors és olcsó jellegében ragadja meg.

Ezek fontos célok arra tekintettel, hogy a közigazgatás tevékenységének volumene folytán a hatósági eljárás a társadalom széles tömegeit érinti, azonban önmagukban, mindenféle egyéb értékmérő nélkül nem valósíthatják meg a hatósági eljárás alapvető céljait. A hatósági eljárásban ezeknél sokkal nagyobb hangsúlyt kell kapnia annak, hogy a hatósági döntéshozatal a jogszabályi követelmények teljes körű figyelembe vételére és alkalmazására épüljön, s ezen túlmenően, a lehetőségek figyelembevételével reflektáljon a valós körülményekre, az ügyfél szempontjaira, a köz érdekének egyensúlyára, s számos egyéb régóta megfogalmazódó, de csak az utóbbi időben kiemelt figyelemmel övezett kérdéskörre.

Európai és tengerentúli fejlődési irányokat megfigyelve⁴, azokban az államokban, ahol a közigazgatás fejlett, magas szinten működik, a fejlesztési igények sokkal inkább a nyilvánosság és helyi közösségek hatósági döntéshozatalba való bevonására, a hatósági tevékenységek társadalmi kontrolljára és a globalizáció hatósági eljárásra való hatására valamint annak adekvát kezelésére koncentrálnak. Ilyen közelítésben – tehát amikor a közigazgatás társadalmasításának, transzparenciájának, hatékonyságának kérdései kiemelt szerepet kapnak a közigazgatási gyakorlat illetve a közigazgatási tevékenységekre vonatkozó szabályozás tekintetében – nagy jelentősége lehet annak, hogy a hatósági döntés, s annak meghozatalára szolgáló folyamat milyen mértékben veszi figyelembe az ügyfél vagy az egyéb

¹ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

² Pl. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Akr.) szabályozási elveit meghatározó 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat

³ Kiemelten a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény és a egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról szóló 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet

⁴ Az erre vonatkozó szakirodalmi és egyéb hivatkozásokat ld. a szakirodalmi elemzés külföldi közigazgatási gyakorlatot elemző szerzőire vonatkozó részekben

érdekelte felek szempontjait. Ennek mértéke ugyanis jelentős befolyást fejthet ki a döntés ügyfél általi elfogadására, önkéntes végrehajtására, amely szintén a modern eljárásjogi szabályozások hangsúlyos eleme és kifejezett célja⁵.

Még fontosabbá válhat a kérdés, ha az eljárásban nem csak az ügyfél, hanem ellenérdekelte fél is részt vesz. Az egymással versengő érdekek közötti közvetítés által egységesített szempontok figyelembe vétele kétségtelenül, törvényszerűen eredményezheti a hatósági döntés könnyebb elfogadását és ebből eredően következetes végrehajtását az esetek döntő többségében. A lakosság és a jogalkalmazók látszólagos, az alternatív vitarendezési módszereknek a közigazgatási ténykedések tekintetében történő alkalmazhatóságával kapcsolatos érdektelensége nem a problémakör alacsony jelentőségére, hanem a közigazgatási szervekhez forduló ügyfelek hiányos jogi ismereteire, a lehetőség ismeretének hiányára, a közigazgatási szerv erre vonatkozó tájékoztatásának elmaradására, a közigazgatás más értékek iránti orientációjára (olcsó és gyors eljárás) vezethető vissza. Ennek megfelelően a közigazgatásban dolgozó személyzet képzésével, az alternatív lehetőségek tudományos feltárásával és a jogi környezet továbbfejlesztésével, s végső soron az ügyfelek megfelelő tájékoztatásával fel lehetne zárkóztatni a magyar közigazgatást az európai mintákhoz.

Jelen tanulmányrésznek ezért az a legfőbb célkitűzése, hogy azonosítsa és elemezze a fentiek figyelembevételéhez szükséges, közigazgatási rendszerbe illeszthető módszereket, amelyek a hazai jogrendszert figyelembe véve, de nemzetközi tapasztalatokat is alkalmazva jogszerű, a magyar jogi kultúrába beilleszthető, hatékonyan alkalmazható alternatív vitarendezési metódusokat jelentenek. Jelen zárótanulmány kiemelten foglalkozik a mediáció és a hatósági eljárással összefüggő közvetítés gyakorlatával, s ennek segítségével egy ügyfélközpontú, fejlődőképes iránymutatást kíván adni a magyar közigazgatással kapcsolatban a jogalkotó és a jogalkalmazók széles köre számára.

⁵ Ld. például a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) preambuluma negyedik bekezdését.

II. Elméleti-történeti megközelítés

A mediáció és a közvetítés lehetőségeinek közigazgatási hatósági közegben való alkalmazhatósága kettős megközelítéssel vizsgálható a leghatékonyabban: egyrészt az alternatív vitarendezési metódusok elméletének, gyakorlatának és fejlődésének elemzésével, másrészt ezek hatósági jogalkalmazásba való helyezésével, szerepük és hatékonyságuk vizsgálatával ragadható meg.

Ennek megfelelően a fejezet először az alternatív vitarendezési metódusok, különösen a mediáció és a közvetítés (másként: ADR⁶ módszerek) fejlődésével, alkalmazási körével és tapasztalataival foglalkozik, majd elemzi ezeket a tapasztalatok a hatósági eljárásba való beilleszthetőségük szempontjából.

1. Az alternatív vitarendezési metódusok alkalmazásának története

A társadalomra nehezedő, folyamatosan megújuló kihívások, ezek szociális, gazdasági, politikai és újabban környezet- és természetvédelmi hatásai által létrejövő konfliktusok és jogviták megelőzése és feloldása szükségessé tették a vitarendezési módszerek alternatív változatainak kifejlesztését és ezek széleskörű alkalmazását⁷.

A konfliktusok kezelésének, s így a hagyományos megoldásoktól eltérő, alternatív módszerek alkalmazásának története közel egyidős az emberiség történetével⁸. Tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy a ma hagyományosnak tekintett igazságszolgáltatási, közigazgatási rendszer illetve a vitarendezés, jogviszony-alakítás csak az elsőként megjelenő, viták rendezésére szolgáló, ma alternatívnak nevezett módszerek folyamányaként jelent meg. Az erőszak kizárásával megvalósuló, konfliktusok feloldására szolgáló első eljárások között

⁶ Alternative Dispute Resolution kifejezésből, mely kérdéskörre vonatkozó nemzetközi kutatások egyik legfőbb hívószava

Ld. például Fadijo, Albert. *Alternative dispute resolution: a developing world perspective*. Routledge, 2013. 2 o.

⁷ Goldberg, Stephen B., Eric D. Green, and Frank EA Sander. *Dispute resolution*. Boston: Little, Brown, 1985.

⁸ Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart. *A practical approach to alternative dispute resolution*. Oxford University Press, 2014. 22 o.

elsőként említhetjük az egyeztetést, tárgyalást, amelytől már csak egy lépésre volt a független harmadik fél bevonása, így megalapozva az ADR módszerek archetípusait⁹. Az ősi Kína az egyik alapvető bázisa volt és jelenleg is egyik legfőbb képviselője a békés vitarendezésnek, ahol olyan erőteljes társadalmi beágyazottságra tett szert, hogy ma is az igazságszolgáltatási rendszer egyik legfőbb helyettesítője, a konfliktusok rendezésének alapvető formája¹⁰. Ezek alapján megállapítható, hogy a közvetítés és a mediáció gyökerei évszázados múltra tekinthetnek vissza, újdonságtartalmukat inkább az újkorban beinduló újrafelfedezésük adja¹¹.

A mediáció európai megjelenéséről a 15. századból származnak az első források, amelyek a Lancaster-ház uralkodása során rögzítenek több esetet, amikor angol főnemesek rendezték így konfliktusukat¹². E tekintetben a magyarországi jogalkalmazás sem volt lemaradásban, szintén az 1400-as évektől egyre erősödő mértékben töltöttek be mediatív szerepet a vitában álló felek között először a faluközösségek, s azok bírái, majd fokozatosan törvényi elismerést is nyertek az egyes egyezségekre utaló szabályok, végül a Habsburg-ház 18. századi újbóli térnyerése igyekezett kiteljesíteni a korabeli mediáció gyakorlatát¹³.

Világszerte, s különösen Európában az igazságszolgáltatás állami monopóliumának kiépülésével és kiterjedésével¹⁴, az eredetileg hagyományos módszerek alternatívvá váltak, s csak a 20. század második felében kerültek vissza a tudományos vizsgálódások középpontjába, mint a hagyományos igényérvényesítés kiegészítő, helyettesítő módszerei¹⁵.

A jogrendszerek egymás melletti fejlődésével párhuzamosan, a belső jogon túl a nemzetközi jog is alkalmazni kezdte az ADR módszereket a nemzetközi viták feloldására, a

⁹ Barrett, Jerome T., és Barrett, Joseph. *A history of alternative dispute resolution: The story of a political, social, and cultural movement*. John Wiley & Sons, 2004.

¹⁰ Visegrády, Antal: *Jog- és állambölcselet*. Budapest, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., 2016. 72 o.

¹¹ Carver, Todd B., Vondra, Albert A.: *Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does?* *Harvard Business Review*, 1994/3.

¹² Decastello, Alice: *A közvetítői eljárás az egészségügyben*. Doktori értekezés. Pécs, PTE-ÁJK Doktori Iskola, 2008. 14 o.

¹³ Decastello: i.m. 18 o.

¹⁴ Balogh, László Levente: Állam és erőszak. *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 122 o.

¹⁵ Barrett-Barrett: i. m. 142 o.

közvetítés és egyeztetés (conciliation) egyaránt hangsúlyosan megjelent ezen a szintéren és a konfliktusok háborús elintézésének egyik reális alternatívájává vált.¹⁶

2. A mediáció alapkoncepciója

A mediációt (vagy másnéven, a szakirodalomban és a jogszabályi környezetben bevett kifejezésként közvetítést) olyan egyeztetésként határozhatjuk meg¹⁷, amelynek legfőbb lényegi eleme az, hogy az ellenérdekelt – tehát legalább kettő vagy annál több - felek jog- vagy érdekvitájában, a felek kezdeményezésére vagy beleegyezésével egy olyan semleges, harmadik fél (közvetítő) jár közben, aki segíti a vita megoldását.

A közvetítést a közvetítői tevékenységről szóló törvény az alábbi módon határozza meg:

„A közvetítés e törvény alapján lefolytatott olyan sajátos permegelőző vagy bírósági, illetve hatósági eljárás befejezését elősegítő, egyeztető, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja - összhangban az 1. § (1) bekezdésében foglaltakkal - a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy (a továbbiakban: közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása.”¹⁸

A közvetítést az egyes szerzők számos funkcióval ruházták fel, amelyek közül legátfogóbbnak, s a mediáció lényegét leginkább megragadónak Ishikawa megközelítését tekinthetjük¹⁹.

A szerző általában az alternatív vitarendezési metódusok, de különösen a mediáció gyakorlatában kiemelkedő jelentőségűnek azonosította a delegalizációs, deprofessionalizációs és a deformalizációs funkciót.

¹⁶ Bruhács, János: *Nemzetközi jog I. Általános rész*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014. 221-238 o.

¹⁷ Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al. (2013): *Mediáció – közvetítői eljárások*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó 37 o.

¹⁸ 2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről 2. § (1) bekezdés

¹⁹ Ishikawa, Akira: *Einige Denkanstöße zur Diskussion der Alternative Dispute Resolution – insbesondere deren Situation in Japan*. Athen, National and Kapodistrian University of Athens, 2001. 1-15. o. További szerzők által lehatárolt funkciók e fejezetben illetve a szakirodalmi áttekintésben kerültek elhelyezésre.

Ishikawa elméletét alapul véve, azt értelmezve és továbbfejlesztve kijelenthető, hogy:

- a mediáció gyakorlatában a jogi normák mellett nagy hangsúlyt kapnak más szempontok is, s a hangsúlyt az utóbbiakra kell helyezni, ezeket is figyelembe kell venni az egyezség létrehozása során (delegalizációs funkció),
- ettől függetlenül a jogi normák az eljárás keretét adják, azoktól azt nem lehet, s nem is szükséges függetleníteni, hiszen részben alapját szolgálják az eljárásnak (delegalizáció korlátja),
- a konfliktus-megoldásban alapvetően nem jogi végzettségű szakemberek, hanem vitarendezésben jártas személyek vesznek részt pártatlan harmadik félként közreműködve. A professzionalizálás mértéke az egyes országokban, illetve országokon belül az egyes eljárásokban is eltérő lehet (deprofesszionalizációs funkció),
- a mediáció és az ADR módszerek a leginkább formalizmustól mentes vitarendezési megoldások, ez azonban nem jelentheti azt, hogy az eljárás keretszabályait ne lehetne megállapítani vagy nem létezhetnének minimum-szabályok az eljárás jó gyakorlatának megvalósítására (deformalizációs funkció).

A mediátor, közvetítő alapvető feladatának azt tekinthetjük ebben a kontextusban²⁰, hogy tisztázza a jog- vagy érdekvita alapjait, természetét, segítse a felek közti konszenzus megszületését, mely magába foglalja a felek közös érdekeinek feltárását, és a kialakuló egyezség egyes lehetséges pontjainak meghatározását, megerősítését és visszaigazolását.

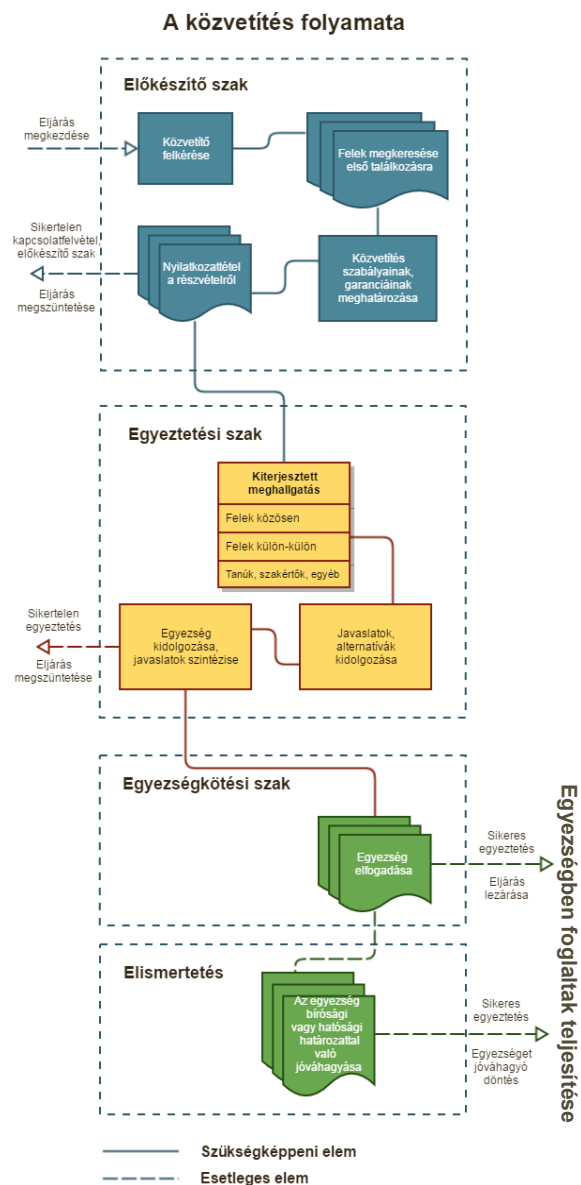
Miután a mediációnak, alternatív vitarendezési metódusként kifejezetten nagy szerepe van a viták peren kívüli megoldásában, a bíróság előtti eljárások elkerülésében, a mediációs eljárásnak az alábbi szempontokat²¹ kell kielégítenie ahhoz, hogy annak keretében megvalósíthassa céljait, funkcióit:

²⁰ Bush, R. A. B., Folger, J. P.: *The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition*. San Francisco, Jossey-Bass, 1994.

²¹ Folberg, J., Taylor, A.: *Mediation: A comprehensive guide to resolving conflicts without litigation*, *Michigan Law Review* 84/4., 1986.

- jól strukturált felépítés, amely alkalmas arra, hogy kommunikációs és egyéb módszerek alkalmazásával közös megoldásra készítse a feleket, mely egy megállapodásban nyeri el végső formáját,
- mérsékelnie kell a felek közti erő- és befolyásbeli különbségeket a tartalmi értelemben vett helyes döntés kialakításához,
- az eljárásnak az esetek túlnyomó többségében önkéntességen kell alapulnia, ugyanis csak ettől várható reális megoldások kialakításának lehetősége. Ha az eljárás kényszeren alapul, a felek sokkal kevésbé nyitottak a közös megoldás kialakítására,
- az eljárásnak a felekhez kell alkalmazkodnia, a megállapodás kialakításában elsődlegesen az ő szempontjai az irányadók (s csak végső soron, az eljárás kereteiként a jogszabályok),
- annak ellenére, hogy a múltban történt eseményekre kell választ adnia, alapvetően a jövőben megvalósítandó magatartásokat hívatott rendezni.

Az eljárás folyamatát vizsgálva az alábbi irányadó szakaszokat lehet lehatárolni:



1. ÁBRA – A KÖZVETÍTÉS FOLYAMATA (FORRÁS: SAJÁT SZERK.)

A mediációnak az alábbi alapelveket kell magán hordoznia a sikeres közvetítés érdekében:

- függetlenség²² – a mediáció akkor lehet sikeres, ha a közvetítő szerepkört ellátó személy (illetve az őt foglalkoztató, megbízó szervezet) független a felektől, azokkal nem áll, s korábban sem állt, sem gazdasági, sem személyes, sem egyéb más kapcsolatban.
- pártatlanság²³ – a mediáció függetlensége biztosításán túl sem lehet részrehajló, nem hozhat létre olyan egyezséget, amelyben az egyik fél álláspontjai korlátok nélkül túlsúlyba kerülnek a másik fél szempontjainak rovására,
- titoktartás²⁴ – az eljárás alapja a bizalom, mely csak akkor fenntartható, ha a felek megbizonyosodhatnak arról, hogy az általuk az eljárás során megadott adatok nem kerülnek illetéktelenül, hozzájárulásuk nélkül 3. személyhez,
- bizalmi jelleg²⁵ – a felek egyezsége csak abban az esetben létrehozható, ha alapvetően megbíznak a közvetítőben (annak személyében és szakmai tudásában egyaránt), s a közvetítői eljárás során, a közvetítő segítségével egymásban is.

A közvetítő személyének magában kell hordoznia és érvényesítenie kell eljárásában a fenti alapelveket. A közvetítői törvény rendelkezései alapján közvetítő az lehet, aki:

- „a) felsőfokú végzettséggel és a végzettség megszerzésétől számított, annak megfelelő legalább ötéves igazolt szakmai gyakorlattal rendelkezik,
- b) a miniszter rendeletében meghatározott közvetítői szakmai képzést elvégezte,
- c) büntetlen előéletű, és nem áll a közvetítői tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt.”²⁶

²² Európai Unió, European Judicial Network (2004): *European Code of Conduct for Mediators*. http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_en.htm. 2 o. (2019.06.20.)

²³ Európai Unió, European Judicial Network (2004): i.m. 3 o.

²⁴ Európai Unió, European Judicial Network (2004): i.m. 4 o.

²⁵ Bush, R. A. B., & Folger, J. P.: i.m. 231 o.

²⁶ 2002. évi LV. törvény 5. § (1) bekezdés

3. Kapocs magánjog és közjog között – az ADR módszerek megjelenése a közigazgatásban

A mediáció és közvetítés alapvető alkalmazási területének a fenti szakirodalmi vonatkozások alapján a magánjogi, ezen belül pedig az egyes polgári jogi és elsősorban munkajogi viták rendezését jelölhetjük meg.

Az ADR módszerek közjogi, közigazgatási jogi területen való alkalmazhatósága sokáig fel sem merült sem jogtudományi, sem jogalkotói megközelítésben. A módszerek ugyanis jellemzően valamilyen jog- vagy érdekvita feloldására irányultak, s mint ilyen, értelmezhetetlenek voltak hatósági jogviszonyba álló hatóság és ügyfél relációjában, hiszen a mellérendeltségi viszony nem volt elképzelhető az ügyfél alávetett pozíció miatt.

A közigazgatástól, s azon belül a hatósági eljárástól egyre erősebb szakmai érdeklődés mellett várt nyitott jelleg²⁷ egyik megtestesülésének tekinthetjük, hogy az a merev szereptartás, amely a hatósági jogviszonyon alapuló alá-fölérendeltségből törvényszerűen következett, modern viszonyok között már nem volt összeegyeztethető a közigazgatás felé mutató elvárásokkal.

A rendészeti jellegű közigazgatás²⁸ időszakában elképzelhetetlen lett volna az a konstelláció, hogy az állam szinte minden közhatalmi funkcióját ellátó közigazgatás²⁹ figyelembe vegye az akkor még alattvalói státuszban levő jogalanyok – mára ügyfelek - szempontjait, illetve törekedjen egy konszenzusos megoldás kialakítására akár az eljárásban szereplő személyek között, akár a hatóságok és e személyek között.

Az alternatív vitarendezési megoldások közigazgatási alkalmazásához arra volt szükség, hogy alapvető változás következzen be a hatósági eljárásokhoz kapcsolódó közhatalom gyakorlás módszertanában³⁰. Ennek köszönhetően az egyes közigazgatási rendszerek

²⁷Doornbos, Martion: Good governance¹: The rise and decline of a policy metaphor?. *Journal of Development Studies* 37.6, 2001. 101 o.

²⁸Fábián, Adrián: *Közigazgatás elmélet*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011. 122 o.

²⁹Szamel, Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 1985/11. 967 o.

³⁰Ivancsis, Imre, Fábián, Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013. 140 o.

koncepcionalisan³¹ már nem minden esetben közelítettek az ügyfelekhez az eredeti hatalmi pozíciójukból, s kevésbé érezték szükségét annak, hogy a közigazgatás alapvető funkciójaként megjelölt közérdek megvalósítását és védelmét mindenáron – jogi vagy más, akár fizikai - kényszer segítségével ériék el.

Ehhez azonban történelmi léptékben is viszonylag hosszú időre³², a rendészeti jellegű közigazgatás ügyfélközpontúvá válására, s olyan újszerű meggondolások³³ tudományos vizsgálatára majd gyakorlati alkalmazására volt szükség, mint például a governance³⁴ és annak hatása.

4. A mediatív és közvetítő lehetőségek alkalmazása hatósági eljárásban

Az alternatív vitarendezési metódusok a fent vázoltaknak megfelelően vizsgálatra és alkalmazásra kerültek a közigazgatás gyakorlatában. Az alábbiakban a módszerek elméleti dimenzió kerülnek elemzésre az alapján, hogy a hatósági eljárás mely személyek illetve szervek, szervezetek között kerülnek alkalmazásra.

a. Horizontális dimenzió

Az ADR módszerek horizontális érvényesüléséről beszélhetünk, amikor a hatósági eljárásban az ügyfelek között történik alkalmazásuk. Ilyen esetben két, – eljárási jogait és kötelezettségeit tekintve – egymással azonos vagy közel azonos pozícióban álló félről beszélünk.

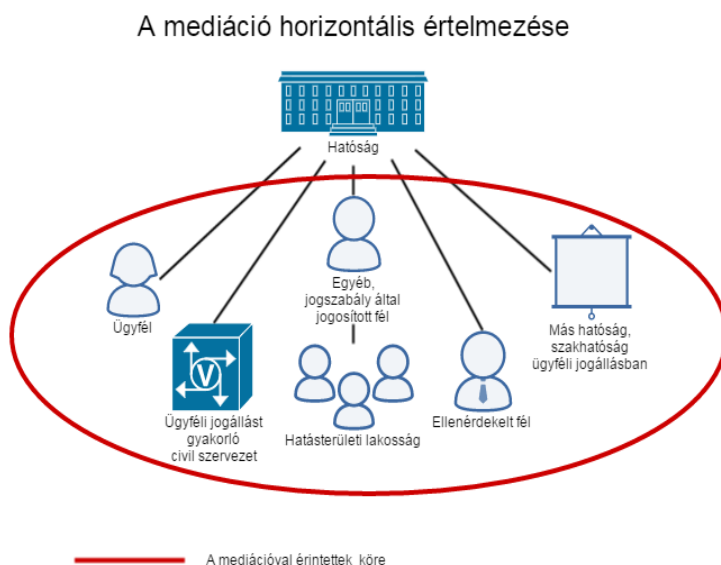
³¹ Kettl, Donald F.: The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review* 60/6., 2000. 488-497 o.

³² Rosenbloom, David H., Goldman, Deborah D.: *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill, 1993.

³³ Bingham, Lisa Blomgren, Nabatchi, Tina, O'Leary, Rosemary: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public administration review* 65.5, 2005. 547-558 o.

³⁴ Kettl, Donald F.: The transformation of governance: *Public administration for the twenty-first century*. Baltimore, John Hopkins University Press, 2015.

Nem ritka a multipozíció, tehát amikor az ellentétes érdekek egyik, illetve másik oldalán több fél, sőt a hatósági eljárás megszokott ügyfélkörén kívül, adott esetben akár több közérdeket, társadalmi csoportot vagy egyéb érdeket képviselő szervezet is felléphet³⁵.



2. ÁBRA – A MEDIÁCIÓ HORIZONTÁLIS ÉRTELMEZÉSE (FORRÁS: SAJÁT SZERK.)

A hatóság alapvető feladata ebben az esetben az, hogy elősegítse a különböző érdekű felek kompromisszumának létrejöttét, akár az eljárás keretében³⁶, akár azon kívül. A közvetítés eredményét tartalmazó egyezséget rendszerint a hatóság jogi kötelezőerővel bíró határozatba foglalja vagy más módon hitelesíti, így garantálva az egyezség teljesítését.

b. Vertikális dimenzió

Amíg a mediáció horizontális megközelítése rendkívül közel állt a módszer eredeti alkalmazási területéhez, tulajdonképpen csak a hatósági közreműködés és elismerés jelentett többletet a

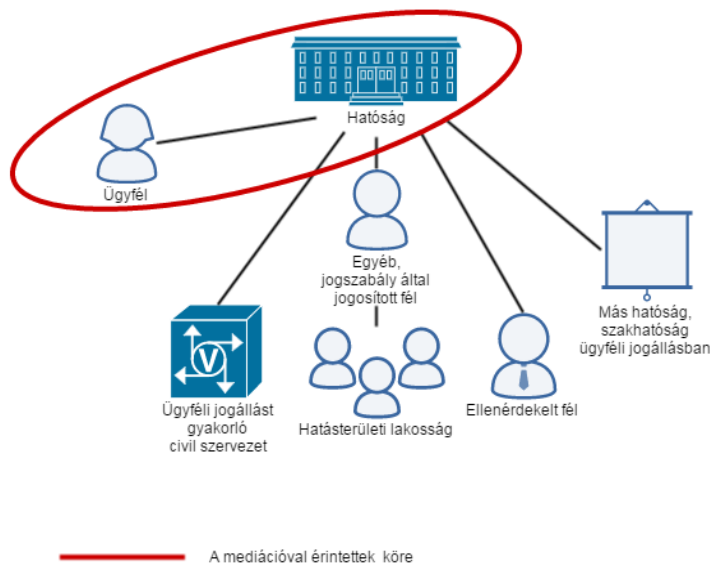
³⁵ Ideértve a civil szervezetek ügyféli jogállását, a közigazgatás működésének társadalmi kontrollját ellátó jogintézményeket és az egyéb érdekképviselők fellépését is egyedi hatósági eljárás során.

³⁶ Ld. egyezségi kísérlet szabályai a későbbi fejezetekben.

magánjogi területen alkalmazott módszertannál, addig a mediáció vertikális megközelítése merőben új értelmezési kérdéseket nyithat meg.

Ebben a megközelítésben ugyanis az egyezség nem az egyes ügyfelek, s más hasonló státusszal rendelkező személyek és szervezetek között jön létre, hanem az ügyfél és a hatóság vonatkozásában. Ennek köszönhetően a hatóság, korábbiakban vázolt erőteljes, akár kényszer alkalmazására is alkalmazható jogosítványai kevésbé érvényesülnek ebben a viszonylatban, mint egy hagyományos rend szerint zajló hatósági eljárásban.

A mediáció vertikális értelmezése



3. ÁBRA – A MEDIÁCIÓ VERTIKÁLIS ÉRTELMEZÉS (FORRÁS: SAJÁT SZERK.)

A hatóság szerepköre nagyban változik a horizontális verzióhoz képest: a hatóságnak ebben a viszonylatban nem csak az lesz a feladata, hogy elősegítse az egyezség létrejöttét, hanem saját maga is részese lesz annak. A közjog-, és a magánjog határán mozgó megoldásnak alapvetően az lesz a hatása, hogy a hatóság ebben a jogviszonyban elsősorban nem hatósággként, hanem kvázi szerződő félként fog szerepelni, s hatósági eljárás keretében vizsgált ügyben elsősorban az egyezségből eredő – jellemzően magánjogi természetű - kényszerítő eszközökkel fog élni, s csak ezek hatástalansága esetén lép fel újra hatósági

szerepkörének ellátásához jogszabályok által biztosított közjogi kényszerítő eszközök segítségével. A hatóságnak ebben a szerepkörben természetesen nemcsak a köz érdekét kell érvényre juttatni a jogszabályok következetes érvényesítése mellett, de az eljárás további résztvevőinek szempontjaira is figyelmet kell fordítania, akár részt vesznek a közvetítés folyamatában, akár nem.

Az egyezség létrejöttét gyakran segíti külső, esetenként laikus, más esetekben erre képzett külső, független harmadik személy, így például hazai eljárásjogunkban a később részletes tárgyalt hatósági közvetítés körében eljáró közvetítő³⁷.

A közvetítés végeredménye szerint létrejöhetnek hagyományos egyezségi megállapodási formában³⁸, de számos esetben egy rendkívül különleges, a létrehozás folyamatának nyomait magánhordozó hatósági szerződés³⁹ keretében, amely egyszerre hordoz magán közjogi- és magánjogi jellemzőket is⁴⁰.

³⁷ Ld. hatósági közvetítőkről szóló alfejezet.

³⁸ Amely fogalmat a magyar közigazgatási eljárásjog jellemzően csak ügyfél-ügyfél relációjában használ.

³⁹ Vagy ahogy az angolszász angol jogi irodalomban megjelenik: „administrative contract”.

A szerződés rendkívül nehézkes körülhatárolása, meghatározhatósága számos tudományos kutatás témáját képezte:

Jun, C. H. E. N. "Impact and Response: Reconstruction of Administrative Law System in the Context of Public-private Cooperation." *Journal of Guangxi Normal University* (Philosophy and Social Sciences Edition) 1/2013.

⁴⁰ A hatósági közvetítés és hatósági szerződéskötés gyakorlatát részletesebben ld. a IV-V. fejezetben.

III. Szakirodalmi áttekintés

Az alternatív vitarendezési módszerek, s azok alkalmazhatósága mind nemzetközi, mind pedig hazai szinten egyre nagyobb figyelmet kapnak a jogalkotás, jogalkalmazás, a jogtudomány részéről.

Ennek ellenére az ADR módszerek – mediáció, közvetítés, hatósági közvetítő alkalmazása, stb. – a magyar közigazgatásra vonatkozó szakirodalomban és a közigazgatási jogalkalmazás gyakorlatában meglehetősen alulértékelt, ritkán, s akkor is meglehetősen alacsony színvonalon kutatott témának tekinthetők.

A hazai közigazgatási alkalmazhatóságra vonatkozó szakirodalmi vizsgálatok kiterjedésének gátját jelentheti az a korábban már megállapított látszólagos probléma, hogy az ADR módszereket, s így a jelen rész főtémáját adó mediációt és közvetítést alapvetően magánjogi, ezen belül polgári jogi és munkajogi viták rendezésére használták, azok közjogi, közigazgatási jogi területen való alkalmazhatósága sokáig kevésbé vizsgált jelenség volt. Ez azonban az előző alfejezetek alapján nem állja meg helyét, a módszerek alkalmazhatóságát azok jelentős gyakorlati vonatkozásai, s a közigazgatás fejlesztésére gyakorolt hatásuk miatt vizsgálni szükséges elméleti és gyakorlati szinten egyaránt.

A hazai szakirodalmi háttér deficitjét, az egyes külföldön bevezetett módszerek korlátozott hazai alkalmazhatóságát a fejezet szakirodalmi szintézise úgy igyekszik áthidalni, hogy az ADR módszerek alkalmazása során évtizedek alatt feltárt jellemzőket a hatósági eljárásban betöltött szerepük alapján elemzi.

1. A mediáció főbb jellemzői

a. Vita békés, peren kívüli elintézése

A mediáció egyik legfontosabb jellemzőjének a szerzők annak per lefolytatása nélküli vitarendező szerepét jelölik meg⁴¹. Természetesen ez a közigazgatás, azon belül a hatósági eljárás vonatkozásában elsődlegesen sokkal inkább a jogorvoslatok kimerítésének visszaesését, az ügy elsőfokú eljárásban való végleges elintézését⁴², a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának háttérbe szorítását⁴³ jelentik.

b. Egyszerűbb és gyorsabb eljárás

A mediáció és az ADR módszerek gyakorlatában gyakori érv, hogy azok megkönnyítik, leegyszerűsítik és gyorsabbá teszik⁴⁴ egy jog- vagy érdekvita eldöntését, s ezáltal valós alternatívái tudnak lenni a hagyományos igazságszolgáltatási, hatósági eljárásoknak.

A jellemző közigazgatási vetületét vizsgálva az egyes szerzők esetjogi elemzéseken keresztül, számos példával mutatják be, hogy a közvetítés akár a hatósági eljáráson belül, akár azon kívül leegyszerűsítheti a hatósági eljárás tényállás tisztázására, határozat indoklására tett erőfeszítéseit⁴⁵.

⁴¹ Hensler, Deborah R.: Glass Half Full, a Glass Half Empty: The Use of Alternative Dispute Resolution in Mass Personal Injury Litigation. *Tex. L. Rev.* 73, 1994.

⁴² Fiadjo, Albert: i.m. 1 o.

⁴³ Harter, Philip J.: Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. *Villanova. Law Review*, 1984. 1394 o.

⁴⁴ Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al.: i.m. 38 o.

⁴⁵ Zack, Arnold M.: Enhancing the use of ADR in administrative litigation: some encouragement from afar.

<http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/ENHANCING%20ADR%20IN%20ADMINISTRATIVE%20LITIGATION%20d.pdf> (2019.06.20.)

Decastello: i. m. 47 o.

c. Költségtakarékosság

A mediáció módszerét ösztönző szerzők egyik legfőbb érve annak rendkívüli költségtakarékossága, az előlegezett költségek hiánya⁴⁶. Mindez a közigazgatás vonatkozásában áttételesen jelenik meg, mivel

- ügyféli oldalon elsődlegesen a hatósági eljárás elintézéséhez kapcsolódó dologi (levelezési postaköltség, fénymásolási, nyomtatási költség) és személyi költség (útiköltség, keresetkiesés, stb.) vonatkozásában jelent hatékonyabb megoldást a jellemzően gyorsabban lefutó mediáció, míg
- hatósági oldalon az ügy elintézésére fordított erőforrások szabadulhatnak fel, ha az ügy érdemében ugyan a hatóság közreműködésével, de a felek „döntenek” illetve abban az esetben is, ha az ügyben hatósági eljáráson kívüli egyezség születik, amelyet a hatóság határozatával jóváhagy.

d. Külső, független és pártatlan személy bevonása

A mediáció megkívánja egy külső fél bevonását, aki megkönnyíti a feleknek a vita feloldását, a konfliktusról a megoldásra tereli a hangsúlyt⁴⁷.

Mindez a közigazgatás szempontjából megkívánja a hatósági személyzet⁴⁸ magas szintű, konfliktus orientált és gyakorlatcentrikus képzését, nyitottságának fokozását az ADR módszerek irányába. Emellett hangsúlyossá teszi a hatósági eljárással kapcsolatba kerülő közvetítők, mediátorok elérhetőségének fokozását, nyilvántartásuk⁴⁹ folyamatos naprakésszé tételét.

⁴⁶ Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i. m. 23 o.
Decastello: i. m. 48 o.

⁴⁷ Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i. m. 28 o.
Barrett, Jerome T., és Barrett, Joseph: i.m. 20 o.

⁴⁸ Manring, Nancy J.: ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators. *Public Administration Review* 54/2. 197-203 o.

⁴⁹ Ld. Hatósági közvetítők nyilvántartása:
<https://ugyvintezes.magyarorszag.hu/dokumentumok/hatosagikozvetito.pdf>
A nyilvántartás szabályairól ld. a hatósági közvetítőkről szóló alfejezetet.

e. Az eljárás keretszabályai jól lehatároltak

A közvetítés akkor működik hatékonyan, ha értelmezhetőek annak határai⁵⁰, s a felek tisztában vannak vele, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik meg őket az eljárásban, mert ez növeli bizalmukat⁵¹. Mindez jelenti azt is, hogy a felek a jogszabályi lehetőségek határain belül szabadon dönthetnek vitájuk rendezési módszeréről, a közvetítés módszertanáról⁵². Közigazgatási viszonylatban értelmezve e keretek adottak: a hatósági eljárás alapvető szabályai, garanciális rendelkezései az esetben is körülhatárolják a lehetőségek körét, amennyiben egyezségi kísérlet vagy külső fél általi közvetítés valósul meg. Ezen belül azonban a felek viszonylagos szabadsággal rendelkeznek a tekintetben, hogy vitájukat miként kívánják megoldani. Ha a közvetítés azonban nem vezet eredményre, a jelenleg hatályos eljárásjogi szabályok szerint⁵³, az elsőfokú eljárás esetén a normál eljárásrend folytatódik tovább, ezzel biztosítva a hatóság előtti ügy lezárását.

f. Negatívumok

A vizsgált szakirodalom szerzői kevés negatívumot említene, amelyek a mediáció alkalmazása során felmerülhet⁵⁴. A hatósági eljárásra vonatkozó közlemények foglalkoznak a „rossz alku”⁵⁵ intézményével, amely az egyezség jóváhagyásához kapcsolódó joghatásokhoz, nevezetesen a jogorvoslati lehetőség radikális leszűküléséhez kapcsolódik, s jellemzően a nem megfelelően átgondolt egyezségi kitételek felülvizsgálatának korlátozottságára vonatkozik.

⁵⁰ Harter, Philip J.: *Dispute Resolution and Administrative Law*: i. m. 1404 o.

Decastello, Alice: i.m. 48 o.

⁵¹ Amely bizalom önmagában is kulcsfontosságú az ADR módszerek tekintetében, hiszen az ügyfelek leggyakrabban azért fordulnak el a hagyományos eljárásoktól, s választanak alternatív módszereket, mert elvesztik bizalmukat a hagyományos vitarendezési eljárások hatékonyságában, független és pártatlan jellegében.

Ld. Bush, R. A. B., & Folger, J. P.: i.m. 231 o.

⁵² Carver, Todd B., Vondra, Albert A.: *Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does?* *Harvard Business Review*, 1994/3.

⁵³ Ivancsics-Fábián: i. m. 139 o.

Ket. 64. § (2)

⁵⁴ Carver, Vondra: i.m. 125 o.

⁵⁵ Harter: i.m. 1396. o.

További problémaként említik a mediáció elhúzódásának lehetőségét⁵⁶ - melyet végül minden szerző cáfol logikai vagy empirikus úton.

g. Egyezség

A közvetítés fókuszpontjában a kompromisszumos megállapodás, s annak eredményeként, az egyezség áll⁵⁷. Az egyezséget – legyen bármilyen jogi formába öntve, hatósági jóváhagyással elismert vagy anélküli – a javaslatok, megoldási alternatívák szintéziseként azonosíthatjuk⁵⁸, s ezáltal alkalmas a felek békítésére, az elsősorban személyes, s csak másod-, harmadsorban jogi problémák feloldására⁵⁹.

2. A nemzetközi szakirodalom vonatkozásai

Az alternatív vitarendezési metódusok szerepét más nemzetek közigazgatásának gyakorlatában átfogóan vizsgálta több, nemzetközi szinten is elismert szerző, akik jellemzően mind az ADR módszerek hatósági eljárásba való bevezetése, a módszerek más típusú hatósági eljárásokban való alkalmazása mellett érvelnek, annak hatékonyságára, gyorsaságára és egyszerűsége végett.

Az alábbiakban az egyes nemzetek, jogi kultúrák jellemzőit vizsgáljuk a szerzők megállapításain keresztül.

A korábbiakban már a mediáció őshazájaként azonosított Kínában továbbra is hihetetlenül nagy szerepet játszanak az alternatív vitarendezési metódusok a konfliktusok

⁵⁶ Moore: i. m. 105 o.

Harter: i.m. 1400 o.

Manring: i.m. 200 o.

⁵⁷ Fiadjoe, Albert: i. m. 63 o.

Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i.m. 14 o.

⁵⁸ Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i. m. 290 o.

Barrett, Jerome T., és Barrett, Joseph: i. m. 108 o.

⁵⁹ Lovas, Zsuzsa, Herczog, Mária: *Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés*, Budapest, Múzsák Kiadó, 1999. 15 o.

rendezésében – legyen szó akár a közigazgatáson túli, alapvetően magánjogi vitákról⁶⁰, akár a közigazgatással szorosan összefüggő, hatósági eljárással összefüggő formájáról. A kínai szerzők nem csak a mediáció alapfogalmainak tisztázására, s a benne található viszonyok alapvető elemzésére fordítanak kiemelt figyelmet⁶¹, hanem az ADR módszerek közigazgatásba való ágyazottságára⁶². A módszereknek a kínai társadalomban és a közigazgatás működésében betöltött szerepét jól mutatja, hogy számos publikáció foglalkozik a mediációnak a közigazgatás egyes szektoraiban betöltött szerepével, így a módszer alkalmazásának sikerei számolnak be szociális igazgatás, szellemi tulajdonvédelemhez kapcsolódó közigazgatási hatósági eljárás területén.⁶³

A távol-keleti országok szintén követik a kínai mintát: saját jogi rendszereikben erőteljesen jelen van a mediáció, legyen szó akár Japánról – amelynek a mediációhoz való kapcsolatát és ezek közigazgatási vetületeit a mediatív módszerek egyik legjelentősebb szerzője, Ishikawa elemezte áthatóan⁶⁴ - akár Dél-Koreáról⁶⁵, ahol az ADR ismét fénykorát éli.

Az európai országok elemzői sem maradnak le a tárgy szerinti vizsgálatok tekintetében: a francia közigazgatást vizsgáló szerzők körében kiemelt jelentőségűnek tekinthető a kérdéskör⁶⁶, de születnek összehasonlító jogi művek is, amelyek a három leginkább

⁶⁰ Yanming, Wei: New Development of ADR in China. http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/BRIC_intercambio/China_New_Development_of_ADR_in_China.pdf (2019.06.20.)

⁶¹ Bing, He: *Dispute Resolution in the Modern Society*. Beijing, Beijing Legal Publishing House, 2003.

⁶² Liu, Dong-liang: On the Mediation in Administrative Proceedings. *CNKI Administrative Law Review* 2006/2.

Michael Palmer: Controlling the State: Mediation in Administrative Litigation in the People's Republic of China. *Transnational. & Contemporary Problems*. 165.

⁶³ Zhu, Zui-xin: On Administrative Mediation System in Social Transition. *CNKI Administrative Law Review* 2006/2.

Han, Simeng: Chinese use of administrative proceedings to enforce intellectual property rights: Evaluating and improving ADR in China. *Cardozo Journal of Conflict Resolution* 2012 14/1.

⁶⁴ Ishikawa, Akira: Alternative Dispute Resolution (ADR) in Japan. In: De Roo, Annie J., Jagtenberg, Robert W. (szerk.): *Yearbook of law and legal practice in East Asia (vol. 1.)* The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1995.

⁶⁵ Sohn, Kyung-Han: Alternative Dispute Resolution System in Korea. http://www.softic.or.jp/symposium/open_materials/11th/en/Sohn.pdf (2019.06.20.)

⁶⁶ Brown, Lionel Neville, Bell John, Galabert, Jean-Michel: *French Administrative Law*. Oxford, Clarendon Press, 1998. 30 o.

különválasztható jogrendszerrel foglalkoznak, így jellemzően a francia, a német és az angolszász gyakorlatot elemzik⁶⁷, s mutatnak rá arra, hogy a közigazgatási rendszerek típusaitól függetlenül alkalmazhatóak az ADR módszerek, akár vertikális dimenzióban is⁶⁸.

3. A hazai tervezési dokumentumok

Ahhoz, hogy értékelni tudjuk a mediáció helyét a magyar közigazgatás gyakorlatában, szükség van arra, hogy röviden áttekintsük a közigazgatás fejlesztésére megalkotott tervezési dokumentumok célkitűzéseit, elképzeléseit a fejlődő közigazgatásról, s elemezzük, hogy ezekben milyen szerepet szánnak az ADR módszerek térnyerésének.

a. Magyar program

2011-ben a magyar kormányzat átfogó közigazgatási-fejlesztési stratégiát adott közre, amely a Magyar program nevet viselte⁶⁹. A program alapvető célja a jó állam megteremtése volt, amelyet a dokumentum a hatékonyan működő közigazgatáson keresztül látott megvalósíthatónak. Ennek elérésére a program értékeiben évente felülvizsgálandó beavatkozási területeket jelölt ki (szervezet, feladat, eljárás, személyzet).

A fejlesztési irányokat tekintve, a program eredményeként a közigazgatás gyakorlatában alapvetően jó befogadó környezet alakulhatott volna ki az ADR módszerek alkalmazásának kiteljesedéséhez, azonban a hatósági eljárások egyszerűsítése pont azokat az egyes eljárási elemeket (pl. eljárások sztenderdizálása⁷⁰ azok célirányos diverzifikálása helyett) korlátozta,

⁶⁷ Boyron, Sophie: Mediation in Administrative Law: The Identification of Conflicting Paradigms *European Public Law* 2007 13/2. 263–288 o.

⁶⁸ Salvija Kavalne; Saudargaite, Ieva: Mediation in Disputes between Public Authorities and Private Parties: Comparative Aspects. *Jurisprudencija* 2011 18/1. 253-261 o.

Litvins, Gatis: Alternatīvās tiesību aizsardzības un strīdu risināšanas metodes administratīvajā procesā. Latvijas Universitāte. Juridiskā fakultāte. Rīga, Latvijas Universitāte, 2013. 66-77 o.

Ld. pl. belga szövetségi mediátori szervek, akik 1995-től végzik feladataikat hatóságok és ügyfelek vonatkozásában is vagy az angol ombudsmani intézmény mediációhoz közeli eljárását.

⁶⁹ Magyar Program (MP 11.0).

<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2019.06.20.)

⁷⁰ Magyar Program (MP 11.0): i. m. 49 o.

amelyek szükségesek lettek volna ezek megjelenéséhez, sikeres működéséhez. A program célkitűzéseit értékelve elmondható, hogy bár veretes célok mentén indult meg a program megvalósítása az intézkedési terv által, azonban az e rész bevezetőjében már összefoglalt, félreértett európai és tengerentúli haladási irányokat vázolt fel, nagyobb szerepet szentelt a közigazgatás gyökeres átalakításának, mint annak precíz módosításának, s ezáltal a hatékonyság inkább formális, semmint materiális értelemben vált értelmezhetővé a kibontakozó fejlesztések nyomán. A közigazgatástól várt nyitott jelleg megvalósítása pedig nemzeti konzultációkban⁷¹, Jó állam Fórumban, ügyfél-elégettség mérési folyamatokban történt meg, ahelyett hogy a hatósági eljárások módszertana alakult volna olyan mértékűen ügyfélközpontúvá döntéshozatala során is, amely még nem sértette volna a közigazgatás eredeti funkcióit és törvényeknek való alárendeltségének elvét.

b. Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020

A stratégiai tervezés következő lépcsőjének tekinthetjük a 2015-ben publikált Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020⁷² című dokumentumot, amely a célok részleges módosulásával már a szolgáltató állam modelljének megvalósítását⁷³ tűzte ki legfőbb céljául, amely egyszerre foglalta magába a közigazgatás versenyképességének fokozását, a közszolgáltatások fejlesztését, a hatékonyságot⁷⁴, de emellett a professzionalizmust, a költséghatékonyságot és a szervezettséget⁷⁵ is.

A stratégiai dokumentum koncepcióvilágát megvizsgálva, nem sokban szakadt el, s nem hozott kifejezett kiugró fejlesztéseket a Magyar Program koncepcióihoz képest – legalábbis

⁷¹ Magyar Program (MP 12.0).

<http://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyar%20koz%20fejleszt%20program%202012%20A4.pdf> 47 o. (2019.06.20.)

⁷² Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020.
http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
(2019.06.20.)

⁷³ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020: i.m. 25 o.

⁷⁴ i.m. 9 o.

⁷⁵ i.m. 25 o.

amely szűkebb vizsgálódási területünket érinti. A stratégia megalkotásától eltelt viszonylag rövid időszak nehezen teszi lehetővé a dokumentum céljai mentén megvalósuló eredmények objektív értékelését, az azonban mindenképp megállapítható, hogy az elmúlt 2 évben a költség- és időhatékonyság szempontjai a korábbiaknál is erőteljesebbé váltak a közigazgatás működésének tervezése során. Mindez önmagában nem jelentené az ADR módszerek háttérbe szorulását, azonban a közigazgatás jelenlegi rendszere jól látható módon nem lenne képes e módszerek kiterjesztett alkalmazására a felfokozott – s jellemzően rendkívül egyirányú – hatékonyságnövelő intézkedések mellett, önmagában már azok újszerű jellege folytán. Ennek folytán a közigazgatás „felpörgetett” fejlesztése éppen az újabb fejlődési lehetőségek észlelésétől és alkalmazásától vágják el az utat.

c. Közigazgatási bürokráciacsökkentés koncepciója

A magyar kormány által 2015 májusában nyilvánosságra hozott újfajta közigazgatás-átalakítási program alapvető célkitűzése a közigazgatás működésével járó adminisztratív terhek csökkentése, az eljárások díjtételeinek jelentős csökkentése vagy ingyenessé tétele, s a korábbi megoldásokhoz hasonlóan⁷⁶ az egyes általános eljárási szabályok egyszerűsítése, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése, s az egyes ügyintézési határidők csökkentése.

A programhoz széleskörű jogszabály-módosítási lépésekre volt szükség: a két irányadó jogforrás 108 törvényt és 158 rendelet módosítását eredményezte, ezzel jelentősen átformálva a közigazgatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések rendszerét.

A koncepciót vizsgálva, ismét a költség- és időhatékonyság, az eljárási szabályok egyszerűsítésének üzenetével találkozunk.

Mindez megmagyarázható lenne azzal, hogy e koncepcionális dokumentumok egy, átfogó elképzelés eltérő időpontokban felvett „pillanatfelvételei”.

⁷⁶ 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról
441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról

A tanulmány szerzője azonban jelezni kívánja, hogy ezek az elképzelések határozottan egy irányba mutatnak: egy olyan szervezeti rendszerben, ahol elsődleges cél a jogszabályok és a közérdek érvényre juttatása, a hatékonyság csak e szempontok teljes körű érvényesülése után értelmezhető a közigazgatás paramétereként. Ha az alapvető funkciók sérülnek azáltal, hogy a közigazgatást minden erővel költség- és időhatékonnyá, adminisztratív terhektől mentessé tesszük, a hatékonyság nemhogy fejlődni nem fog e szervezeti rendszer tekintetében, hanem negatív előjelűvé válik annak változása. A közigazgatás minden tradicionális értékétől való megfosztása, a hatékonyság túlhangsúlyozása végül elvezethet a mára szinte teljes csődöt mondott⁷⁷ New Public Management irányzat újraéléséhez.

A történelem ismétli önmagát: 62 évvel ezelőtt Bibó István, a kor jogi gényusa és magyar szellemi élet kiemelkedő alakja v. vitába szállt Magyary Zoltán, a korszak átütő jelentőségű közigazgatás-tudománnyal foglalkozó tudósával, s annak 1942-ben megjelent korszakos művével⁷⁸, s vitatta megállapításait, melyben Magyary szerint a „*közigazgatás jogszerűsége a cél biztosítására nem elegendő*”⁷⁹ és a XX. században már nem a jogszerűsége, hanem az eredményességen van a hangsúly. Bibó ezzel szemben a jogállami értékek megtartásában, közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítésében látta a haladás útját.⁸⁰

d. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) szabályozási elvei

2015 májusában és júniusában a Kormány közzé tette az általános közigazgatási eljárásjog kialakítás alatt levő új kódexének, az azóta már hatályba lépett általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szabályozási koncepcióját, illetve a törvény előkészítési

⁷⁷ Fábíán, Adrián: i. m. 155 o.

Braibant, Guy: The past and the future of public administration. *International Review of Administrative Sciences* 2002 68/3. 338 o.

⁷⁸ Magyary, Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942.

⁷⁹ i.m. Előszó

⁸⁰ Paczolay, Péter: A közigazgatás mint hatalmi ág. *Tolle Lege* III/1. 2013.

Verebélyi, Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. *Jog Állam Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat* 3/2010. 81 o.

feladataival kapcsolatos kormányhatározatot⁸¹. A koncepció tárgykörére tekintettel sokkal közelebb áll, s ennek megfelelően részletesebben szól a hatósági eljárás során kivitelezendő fejlesztések mibenlétéről. A dokumentumban szó esik a fenti dokumentumok nagy hiányosságaként értékelt jogszerűségről, azonban e szabályozási tervezetben is túl nagy hangsúlyt kap a gyors és hatékony közigazgatási működés⁸². Ennek ellenére a jelentésben szerepel az eljárások olyan felosztása, amely különbséget tesz a jogokat és kötelezettségeket realizáló eljárás és a konfliktusfeloldó hatósági eljárás között⁸³, sőt kifejezetten helyeselendő javaslatokat tesz az egyezségkötés során történő illetékek egy részének visszautalására. A hatósági szerződést említi a dokumentum, azonban tárgykörünkben nem ad olyan információkat, amelyek az intézmény fejlődésére utalnának.

A hatósági közvetítő intézményéről azonban hallgat a jelentés, s félő, hogy a jogintézmény az általános eljárásjogi szabályok új rendszerében már nem kap helyet a későbbiekben tárgyalásra kerülő, Országgyűlés elé benyújtott Ákr. törvénytervezet⁸⁴ és kiadásra került törvényi szabályozás alapján.

⁸¹ 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról. Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. <http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf> (továbbiakban Ákr. jelentés)(2019.06.20.)

⁸² i. m. 5 o.

⁸³ i. m. 17-18 o.

⁸⁴ T/12233. számú törvényjavaslat Az általános közigazgatási rendtartásról

IV. A mediáció és közvetítés alapjai a hatósági eljárás általános szabályaiban

1. A mediáció és közvetítés alapjai a Ket. általános eljárásjogi szabályai között

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, már nem hatályos, de a gyakorlat szempontjából rendkívül fontos törvény számos vonatkozásban foglalkozik a már felvázolt közvetítéssel és egyezségkötéssel, mind annak vertikális értelemben vett formájával, mind pedig az egyes ellenérdekű felek és más ügyféli jogokat gyakorló személy között megvalósuló horizontális egyezséggel.

a. Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása

Az ügyfelek között megvalósuló, horizontális jellegű egyezség nem újkeletű intézményként került a Ket. rendelkezései közé: a lehetőséget az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény⁸⁵ (röviden: Áe.) hozta be az akkori szocialista jogrendszerbe, már ami az államigazgatás általános eljárási jogát illeti. E felépítésen az 1981. évi módosítás⁸⁶ sem változtatott érdemben, s közel azonos formában került a Ket. szabályozási rendszerébe is.

A Ket. rendelkezések alapján⁸⁷ az egyezségkötésre alapvetően akkor kerülhet sor, ha azt

- jogszabály elrendeli⁸⁸,
- hatóság tárgyalást tart a hatósági ügy folyamán, annak keretében,
- ügy természete egyébként megengedi.

⁸⁵ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól. 38. § (1)-(2)

⁸⁶ 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről

⁸⁷ Ket. 64. § (1)-(2)

⁸⁸ Ld. például az egyenlő bánásmód követelményeire vonatkozó hatósági eljárás gyakorlatát alább, melyben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény kifejezetten elrendeli az egyezség létrehozásának megkísérlését.

Ha a hatósági eljáráson kívül történik a közvetítés (pl. magánjogi mediáció keretében, mely végül a közigazgatási hatósági eljárásban szereplő ügyre is kihatással lesz), az eljárás felfüggesztésének lehetett helye⁸⁹ az egyezség létrehozásának időtartamára.

Amennyiben a közvetítés sikeres, a hatóság határozatával hagyja jóvá az egyezség tartalmát⁹⁰. A jóváhagyás nem feltétlen, mert ahogy az már a korábbiakban elemzésre került, a hatósági eljárás ebben az esetben sem tekinthet el eredeti funkciótól: a jogszabályok érvényre juttatásától (az egyezségnek meg kell felelnie a jogszabályokban foglalt feltételeknek), a közérdek és egyéb jogos igények védelmétől (az egyezség nem sérti a közérdeket, mások jogát vagy jogos érdekét), valamint minimális formai kellékektől sem (az egyezségnek ki kell terjednie a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére is).

Az egyezség a jóváhagyás után abban nyújt többet az általános rend szerint lebonyolításra kerülő eljáráshoz képest, hogy az egyezség illetve az azt jóváhagyó határozat nem fellebbezhető⁹¹ a közigazgatási jogorvoslati rendszer alapján, s bírósági felülvizsgálatára sincs mód⁹². Ha a hatósági ügy és egyezség alapját képező jogszabály alaptörvény-ellenessége valószínűsíthető, s az Alkotmánybíróság kimondja a jogszabályhely alaptörvény-ellenességét, mégis lehetőség nyílik az egyezség módosítására illetve visszavonására⁹³. Mindez biztosítja a kompromisszum sérthetetlenségét, az utóbb egyik félnek mégis valós vagy vélt sérelmet okozó egyezség védelmét.

Amennyiben az egyezségkötési kísérlet sikertelen, az eljárás normál rendben történő folytatása⁹⁴ – ha annak feltételei továbbra is fennállnak - biztosította az ügy lezárását.

⁸⁹ Ezt az esetet *expressis verbis* már nem tartalmazza a hatályos szabályozási anyag, de Ket. 32. § (1) bekezdésében szereplő „ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ” részt értékelhetjük úgy, hogy ez esetben a hatósági eljárásnak előfeltétele a mediáció, ha a felek ügy döntenek. Azonban ha a közvetítés sikertelen a felek között, az elsőfokú eljárás folytatódik tovább normál eljárásrend szerint.

⁹⁰ Ket. 75. § (1)

⁹¹ Ket. 100. § (1) b)

⁹² Ket. 109. § (1) a)

⁹³ Ket. 113. § (1)-(3)

⁹⁴ Ket. 64. § (2)

b. Hatósági szerződés

Ameddig az egyezségi kísérlet és annak jóváhagyása jellemzően a horizontális közvetítés eljárásjogi szabályait tisztázza, addig a hatósági szerződésre vonatkozó szabályok az egyértelműen vertikális egyezség létrejöttét rendezik. A hatósági szerződés a közvetítés elkülönült formája, hiszen itt az egyik félként maga a hatóság válik szerződő félként, s közjogi jogosítványait megtartja a jogviszonyban, igaz, hogy csak arra az esetkörüre szűkítve alkalmazását, ha a szerződést az ügyfél nem vagy nem megfelelően teljesíti és az egyéb intézkedések nem vezetnek célra.

Erre abban az esetkörben kerülhet sor, amikor a hatóság az eljárásban a hatósági ügy *„közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést”*⁹⁵ köt.

Mindez megfelelő választási lehetőséget nyújthat a hatóságnak és ügyfeleknek a jogszabály keretein belüli alternatívák meghatározására, a közigazgatás nem közhatalmi, hanem szolgáltató jellegű szerepében lép a jogviszonyba, s abban is marad mindaddig, amíg a szerződéses kötelezettségek teljesítésre kerülnek.

A szerződés nemcsak az ügyfelet köti, hanem a hatóságot is: ha a hatóság nem teljesíti szerződésszerűen kötelezettségeit, az ügyfél közigazgatási perben léphet fel a szerződésszegő hatóság ellen⁹⁶.

A hatósági szerződést mára számos esetben alkalmazzák az ágazati jogszabályok a vertikális irányú közvetítés szempontjainak érvényre juttatására, s végső soron az ügyfelet terhelő kötelezettségek körültekintőbb megválasztására. Ilyen megoldást alkalmaz többek között

- a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény
 - a műsorkvóták fokozatos elérésének⁹⁷,

⁹⁵ Ket. 76. § (1)

⁹⁶ Ket. 77. § (3)

⁹⁷ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (továbbiakban: Médiatv.) 22. § (2)-(3)

- analóg lineáris médiaszolgáltatás végzésének (frekvenciahasználathoz kapcsolódó pályázaton belül)⁹⁸,
- ideiglenes médiaszolgáltatás végzésének⁹⁹ szabályozására,
- közúti közlekedési nyilvántartásról szóló jogszabályok
 - az előzetes eredetiségvizsgálat végzéséhez szükséges engedélyezési eljárásban¹⁰⁰,
 - vizsgáló állomások tevékenységének végzéséhez szükséges engedélyezési eljárásban¹⁰¹
- mezőgazdasági és agrártámogatásról szóló törvény
 - a támogatások ügyében¹⁰².

c. Hatósági közvetítő eljárása

A hatósági közvetítő tevékenysége átmenetet képez az előbbieken felsorolt típusok között: elláthat az ügyfél és ellenérdekű fél közötti horizontális közvetítést, de közbenjárhat a hatóság és ügyfél közötti vitás helyzet feloldásában is¹⁰³.

A hatósági közvetítő szerepkörét leginkább a független és pártatlan, kizárólag a konfliktus feloldására törekvő harmadik félként jellemezhetjük, ezért e személyre is ugyanolyan komoly kizárási és összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak, mind az általános eljárásjogi jogszabályban¹⁰⁴, mind pedig a hatósági közvetítőkről szóló rendeletben¹⁰⁵.

⁹⁸ Médiatv. 63. §

⁹⁹ Médiatv. 65. §

¹⁰⁰ 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról 33/A. § (2)

¹⁰¹ 302/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet a vizsgáló állomás engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és a vizsgáló állomással kötendő hatósági szerződés tartalmáról

¹⁰² 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 55. § (6)

¹⁰³ Ket. 41. § (1)

¹⁰⁴ Ket. 41. § (2)

¹⁰⁵ 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a hatósági közvetítőkről, 8.§ (3) (továbbiakban: Hkr.)

A hatósági közvetítő igénybeviteléhez a Ket. 2008. évi módosítása után már nem szükséges külön jogszabályi rendelkezés, sem az ügy által érintett nagyszámú ügyfél.¹⁰⁶

A közvetítő feladatai¹⁰⁷ az alábbiak szerint lehet összefoglalni:

- tájékoztatás adása, amelynek hitelesnek, közérthetőnek és szakszerűnek kell lennie. Fontos, hogy ki kell terjednie a tájékoztatásnak azokra a lehetőségekre, amelyeket az egyes felek megtehetnek, s az eljárás során várható következményeikre is,
- felvilágosítás az ügyben érintett jogszabályokról és az egyes felek jogairól és kötelezettségeiről,
- közvetítés a felek illetve a hatóság között a hatósági eljárás tárgyát képező ügyben kölcsönösen elfogadható megoldási mód megtalálása céljából,
- ügyfelek irányából érkező észrevételek és panaszok közvetítése a hatóság számára.

A tevékenységet szabályozó rendelet feltételekhez köti a hatósági közvetítő nyilvántartásába való felvételt¹⁰⁸, így biztosítva, hogy a közvetítés megfelelően szakszerű körülmények között zajljék, s a közvetítő jártas legyen a hatósági eljárás elméletében és gyakorlatában.

A közvetítő eljárásának kulcsa annak felkérése: a felek mellérendeltségének jeléül ezt közösen teszik meg. A hatóság hivatalból és az ügyfél kérelmére is dönthet a közvetítő kirendeléséről¹⁰⁹, de gyakoribbnak tekinthető az az eset, amikor a közvetítő kirendelése az ügyfél kérelmére történik. Ha a közvetítő elfogadja a felkérést, a hatóság végzésével kirendeli, de ez előtt meghallgatja az eljárást megindító ügyfelet kérelemre induló eljárásokban.

Azt mindenképpen meg kell jegyeznünk, hogy a szabályozás számos tekintetben visszaszárrendelkezéseket tartalmaz. Azokban az esetekben ugyanis, amikor az ügyféli jogok gyakorlásához ilyen szorosan kapcsolódó garanciális jogintézményről van szó, elvárható lenne

¹⁰⁶ 2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról

¹⁰⁷ Ket. 41. § (3)

¹⁰⁸ Hkr. 1. §

¹⁰⁹ Hkr. 7. §

az általános eljárásjogi jogszabály és az irányadó rendelet rendelkezéseitől, hogy egyértelműen nyilatkoztassák ki az alábbiakat:

- az eljárásban résztvevő ügyfeleknek és ügyféli jogállást élvező egyéb feleknek joguk van ahhoz, hogy az eljárás során közösen, de akár önállóan kezdeményezzék a közvetítő alkalmazását,
- a közvetítő alkalmazása nem a hatóság döntésétől függ, az csak végzésében kirendeli a kijelölt hatósági közvetítőt, akinek személyére egyébként a feleknek javaslatlattételi joga van¹¹⁰,
- a hatóságnak a törvényben illetve a rendeletben megfogalmazott kizáró, összeférhetetlenségi és szakképzettségi feltételeken vizsgálatán túl nincs mérlegelési lehetősége a közvetítő tevékenységét tekintve,
- a közvetítő kirendelése után, vertikális mediáció keretében, ennek tekintetében a hatóságnak ugyanolyan mellérendelt szerepe van, mint az ügyfeleknek a közvetítés lezárásáig¹¹¹.

Problémás gyakorlat olvasható ki a Ket. és a rendelet sorai közül: miközben a hatósági közvetítő feladat csak a jogszabályi rendelkezésekről – s nem a hatóság döntési módszertanáról, álláspontjáról, jellemző gyakorlatáról – való felvilágosítás adása az ügyfelek irányába, addig a hatóság részére továbbítani köteles az ügyfelek észrevételeit, megjegyzéseit.

Mindez aszimmetrikus kommunikációt¹¹² eredményezhetett a közvetítés folyamatában: az eredetileg az ügyfelek véleményének, észrevételeinek hatóság működésének jobbítására szolgáló rendelkezés visszájára fordul, s megbonthatja azt a mellérendeltséget, amely segítene megtalálni a kölcsönösen elfogadható megoldási módozatot.

Ahhoz, hogy az intézmény megfelelően funkcionálni tudjon a hatósági eljárás során, kulcsfontosságú annak megismertetése: az ügyfélnek értesülnie kell a lehetőségről, a

¹¹⁰ Hkr. 7. § (1)

¹¹¹ Ez csak a közvetítői eljárásban való részvételére, az abban betöltött szerepére vonatkozik.

¹¹² Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al.: i.m. 77 o.

közvetítői eljárásban betölthető jogai és kötelezettségeiről, az eljárás lehetséges eredményeiről és jogkövetkezményeiről. Sajnálatos módon ezt az ügyfél irányába történő tájékoztatást nem teszi a hatóság kötelező feladatává a Ket. sem az idézés, sem pedig az értesítésre vonatkozó szabályok között, s ezzel megkérdőjelezi az egész jogintézmény fundamentumát: miként fordulnának az ügyfelek hatósági közvetítőhöz, ha számukra ennek megismertetésére nem terjed ki a hatóság kötelezettsége? A fent tárgyalt stratégiai dokumentumok mindegyike elsődleges céljai között az ügyfélközpontúságot s a közigazgatás szolgáltató jellegének kiterjesztését. Miként egyeztethetőek össze ezek a célok a jogalkotó ezirányú mulasztásával?

2. Az általános közigazgatási rendtartás szabályai

A megújuló hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó általános közigazgatási rendtartás számos módosítást eredményezett a fent vázolt rendszeren.

a. Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása

Kifejezetten helyeselhető, hogy azokban az ügyekben ahol az eljárás jogvitás, ellenérdekelt felek részvétele mellett zajlik, a törvény alapján tárgyalás lehetősége vagy egyezségkötési kísérlet kötelezettsége mellett folyik az eljárás¹¹³.

A tárgyalás egyébiránt is számos lehetőséget jelent az ellenérdekű feleknek a közösen is elfogadható megoldási módok kiválasztására, s még mindig biztosított lehet akár a hatóság által segített közvetítés, akár a hatósági közvetítő igénybevétele, de az eljáráson kívüli, egyéb megegyezés is.

A korábban már hivatkozott illetékcsoökkentési lehetőség pedig még tovább fokozhatja a közvetítést igénybevevők körének bővítését.

Kiemelendő továbbá a korábban említett Ákr. jelentés és a törvényjavaslat indoklásának azon megállapítása, hogy a hatóságnak törekedni kell nemcsak az egyedi ügyben való

¹¹³ Ákr. jelentés 19 o.

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, 74-75. §§ (továbbiakban: Ákr.)

konszenzus létrehozására, hanem a felek megbékítésére is, így megelőzendő a konfliktusok eszkalálódását illetve újabb vitás ügyek kialakulását.¹¹⁴

b. Hatósági szerződés

A jelentés és a törvény is a továbbiakban is tartalmazza a hatósági szerződésre vonatkozó megállapításokat, amely a jogintézmény fennmaradására utal. Azt mindenképpen megállapíthatjuk – egyezően a jelentéssel és a javaslat indoklásával¹¹⁵ – hogy a szerződés erőteljes közjogi hatásokkal átitatott, mivel a szerződési kötelezettségek ügyfél általi nem teljesítése esetén a hatóság hagyományos kényszereszközeivel léphet fel. Azzal azonban már nem érhetünk egyet teljes egészében, hogy a szerződés csak közjogi paraméterek szabályozása alatt állna, s annak magánjogi jellege elenyésző lenne. Éppen a jelentés által említett közigazgatási szolgáltató jelleg, illetve a fent megfogalmazott elméleti megállapítások okán a szerződés annak jellegét tekintve erősen magánjogi irányultságú, amely a felek megállapodásán alapul. Az már pragmatikus kérdés, hogy a gyakorlatban a szerződés tartalmát leggyakrabban a hatóság diktálja, s az ügyfél lehetőségei csak annyira terjednek ki, hogy elfogadja vagy elutasítsa a szerződést. Különösen igaz ez azokra az esetekre, amikor a fent említett példák közül különböző támogatások nyújtására kötnek szerződést a hatóságok.

Annak ellenére, hogy a hatósági szerződés tartalmának nagy részét, az egyik szerződő felet és az ügyfél szerződésszegő magatartásának várható jogkövetkezményeit tekintve közjogiak, még nem jelenti azt, hogy a szerződés ne lehetne alapvetően magánjogias, s nem alapulhatna a felek mellérendeltségén és megállapodásán.

c. Hatósági közvetítő eljárása

A hatósági közvetítés szenved talán legnagyobb csorbát a törvény rendelkezései alapján, s ez kifejezetten jól kimutatható az Ákr. indoklásában is. Sem a jelentés, sem pedig a törvény

¹¹⁴ Ákr. jelentés 18 o.

Ákrt. 87 o.

¹¹⁵ Ákr. jelentés 28 o.

Ákrt. 92-93. §§, 94 o.

illetve annak részletes indoklása nem szerepelteti a jogintézményt, a fenti problémák miatt látszólagos kihasználatlanság okán végleg kikerült szabályozási anyag köréből.

V. A mediáció hatósági gyakorlata

A következőkben a hatósági eljárásban előforduló olyan ügytípusok kerülnek elemzésre, amelyek a mediáció és a hatósági közvetítés szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bírnak azok kiterjedt alkalmazására vagy a megvalósított jó gyakorlatra tekintettel.

Az elemzés köre nem fedi le az összes olyan hatósági eljárási ügytípust, amelyben a közvetítés, egyezségkötés és annak kísérlete, egyeztetés vagy egyéb mediatív típusú eljáráselem jelen lehet, de ezeknek a példáknak a segítségével igyekszik összefoglalni a mediáció alkalmazásának előnyeit, s kimutatni annak szükségszerű korlátait is.

1. Az egyenlő bánásmód követelményéhez kapcsolódó eljárások

Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat alapvető változásokat eredményezett nemcsak a közigazgatási hatósági eljárásjog rendszerében, hanem az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmódhoz kapcsolódó jogsértések kezelését illetően is¹¹⁶.

A Hatóság tevékenységeinek jellemzőit és eljárásainak egyes szabályait végül az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló 362/2004.(XII. 26.) Korm. rendelet fektette le, 2004 decemberében. A rendelet 2005. januárjában hatályba lépett, de a Hatóság tényleges működése csak fél évvel később kezdődött meg¹¹⁷.

A központi közigazgatási szerv ennek megfelelően 2005 közepén kezdte meg működését és azóta folyamatosan folytatja azt. Tevékenysége szerint minden olyan hatósági ügy a feladat- és hatáskörébe tartozik, amely az Ebktv. által meghatározott egyenlő bánásmód követelményeit megsértő ügy orvoslására szolgál, akár közvetve, akár közvetlenül hátrányos megkülönböztetés, de zaklatás, jogellenes elkülönítés és megtorláshoz kapcsolódó esetekben is¹¹⁸.

¹¹⁶ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Ebktv.) 2004. január 27-én lépett hatályba.

¹¹⁷ Egyenlő Bánásmód Hatóság: Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2005. évi tevékenységéről. <http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/jelent%C3%A9s-az-egyenl%C5%91-b%C3%A1n%C3%A1sm%C3%B3d-hat%C3%B3s%C3%A1g-2005-%C3%A9vi-tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91> (2019.06.20.)

¹¹⁸ Ebktv. 8-10. §

A hatóság közvetítésben betöltött kiemelt jelentőségét az alábbiak jelzik:

- az Ebktv. már önmagában kiemeli az EBH-hoz tartozó eljárások jelentőségét azzal, hogy nem csupán a Ket. által biztosított közvetítési eszközökre hagyatkozik, hanem saját ágazati szabályozásában is a Hatóság feladatává teszi az egyezség létrehozásának megkísérlését¹¹⁹,
- az EBH éves jelentéseiből¹²⁰ és a publikálásra került anonimizált nyilvános határozatok gyűjteményéből¹²¹ kitűnik, hogy nagy jelentősége van a hatóság munkájában az egyezségeknek, a Hatóság sokat tesz az egyezségkötéssel záruló eljárások számának növelésére¹²².

A tapasztalatok alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le¹²³:

- az eljárások erősen személyiséghez való kapcsolódása megköveteli azok személyes jellegét, s a közvetítést nagyban elősegítő bizalmi jelleget. A Hatóságnak kiemelt feladata, hogy döntései során kifejezetten körültekintő és az emberi méltóságra való nagyfokú tekintettel járjon el, amely megkívánja azt, hogy a sértett ne csupán az eljárás mellékes szereplője legyen és az eljárás alá vont ügyféllel kötött egyezsége nyomán kapjon valós elégtételt jogainak, méltóságának sérelme okán,
- másrészt a Hatóság munkáját nagyban segíti az, hogyha a felek saját maguk állapítják meg, hogy miként tudják rendezni konfliktusukat. Hatósági szerepkörből nyilvánvalóan rendkívül nehéz orvosolni a személyiséget, az emberi méltóságot ért sérelmeket, főként olyan eszközökkel, amelyek a Hatóságnak egyébként

¹¹⁹ Ebktv. 16. § (13)

¹²⁰ Egyenlő Bánásmód Hatóság: Éves tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről. Letöltve 2019. június 20-án, az EBH honlapjáról:

<http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3-az-egyenl%C3%B3b%C3%A1n%C3%A1sm%C3%B3d-hat%C3%B3s%C3%A1g-tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91>

¹²¹ Egyenlő Bánásmód Hatóság: Nyilvános határozatok. Letöltve 2019. június 20-án, az EBH honlapjáról: <http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/a-hat%C3%B3s%C3%A1g-nyilv%C3%A1nos-hat%C3%A1rozatai>

¹²² A 2015. évben meghozott 240 közigazgatási döntésből 17 egyezséggel zárult. Az értékeléshez hozzá kell tenni, hogy az összes eljárás közel fele eljárást megszüntető végzéssel zárult, tehát a Hatóság minden 8. döntésében egyezséget segített elő.

¹²³ A fejezetrész az EBH fenti nyilvános anyagai és a Szerző 2015. nyarán tett kutatási gyakorlatára alapozódik.

rendelkezésére áll. Hasznos lehet a társadalmi prevenció szempontjából az ügy anonim nyilvánossá tétele, az elmarasztalt nyilvános bocsánatkérése, eltiltása a jogsértéstől, de a sértett szempontjából leginkább az egyezség tartalma jelenthet elégtételt¹²⁴. Az EBH tevékenysége során ez a horizontális irányú mediáció a döntő jelentőségű,

- a Hatóságnak természetesen kell kontrollfunkciót is gyakorolnia az általa létrehozásban segített és jóváhagyott egyezségek felett: nem csak a Ket. szabályozásában már korábban említett szempontokat kell megvizsgálnia, hanem azt is, hogy az egyezség méltányos-e a felekre nézve a jogsértésre tekintettel, hiszen az egyezség jóváhagyásának jogkövetkezményei szűkre szabott kivételek mellett megbonthatatlanná teszik annak jogi kötelező erejét.

2. Versenyfelügyeleti és egyéb kapcsolódó eljárások

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény elfogadásával hozták létre. A hivatal a törvény hatályba lépésekor, 1991. január 1-jén kezdte működését.

Az 1997-ben megújuló versenytörvény¹²⁵ hatással volt a magyar versenyjogi szabályokra, hatósági eljárásainak rendjére.

A hivatal életében is fordulatot hozott az európai uniós csatlakozás, amellyel a GVH tagja lett az Európai Versenyhálózatnak, s a közösségi versenyjog alkalmazói közé került.

A GVH feladat és hatáskörébe¹²⁶ tartoznak azok az eljárások, amelyek a piaci verseny elősegítését, a verseny felügyeletét szolgálják, emellett tevékenysége kiterjed a versenykultúra elterjesztésére is¹²⁷.

¹²⁴ A nyilvános határozatok alapján a munkahelyeken megvalósuló tárgyköri jogsértések esetén igen gyakori a munkahelyi képzésre, személyiségfejlesztő tréningre történő kötelezettségvállalás az eljárás alá vont munkáltató részéről.

¹²⁵ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (a továbbiakban: Tptv.)

¹²⁶ Tptv. III. rész

¹²⁷ Gazdasági Versenyhivatal: A GVH feladata. Letöltve 2019. június 20-án, a GVH weboldaláról:

A hatóság közvetítésben betöltött kiemelt jelentőségét az alábbiak jelzik:

- hasonlóan az Ebktv.-hez, a Tptv. is különálló, egyezségkötési kísérletre vonatkoztatott rendelkezéseket tartalmaz¹²⁸. Az eljáró versenytanács a vizsgálati jelentés alapján felhívhatja az ügyfelet egyeztetésre, ha az eljárás gyors és eredményes befejezése érdekében azt célszerűnek látja. Az ügyfél egyezségkötésre vonatkozó visszajelzése alapján, az ügyfél meghallgatása mellett a Hivatal közös – de hangsúlyozottan jogilag megengedhető – álláspontra juthat az ügyféllel, mely alapján létrejöhet egy egyezség a Hivatal és az ügyfél között, tehát vertikális irányú mediációról beszélhetünk.
- az egyezség segítségével csökkenthető a kiszabott versenyfelügyeleti bírság összege, azonban a Hivatal nincs kötve az ügyfél által megjelölt legmagasabb, még elfogadható összegű bírsághoz¹²⁹.

A tapasztalatok alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le¹³⁰:

- az egyezség segíti azt, hogy a versenytörvény szabályait sértő eljárás alá vont ügyfél belássa a jogsértés tényét, elfogadja azt, s felelősséget vállaljon magatartásáért, amelyért cserébe a Hivatal az egyezség segítségével méltányos elbírálást, a fenti tényezők figyelembevételét és a bírság összegének kiszabásakor és egyéb jogkövetkezmények megállapításakor történő értékelését kínálhatja,
- miután a GVH feladat- és hatásköréből adódóan csak a társadalom széles rétegeit, s a piaci versenyt jelentősen érintő ügyek kapcsán dönt eljárásaiban, ezért az ügy megegyezéssel eldöntése sokkal inkább szolgálja a köz érdekét, mint az elmarasztaló határozat, amely adott esetben további jogsértő cselekményekhez vezet.

3. Médiafelügyeleti és hírközlési eljárások

A médiaszabályozás és annak szabályait érvényesítő médiafelügyeleti eljárások valamint az elektronikus hírközlés hasonlóan a versenyfelügyelet tevékenységeihez rendkívül nagy

http://www.gvh.hu/gvh/gvh_feladata

¹²⁸ Tptv. 73/A. §

¹²⁹ Tptv. 73/A. § (5)

¹³⁰ A GVH honlapján fent említett nyilvános anyagok és jogesetgyűjtemény alapján. (2019.06.20.).

társadalmi hatásaira kiemelt jelentőségűek lehetnek. Az ágazat irányadó szabályait tartalmazó médiatörvény¹³¹ és hírközlési törvény¹³² alapozza meg Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság megfelelő feladat- és hatáskörét.

A Hatóság szerepe kettős: mind a médiafelügyeleti, mind pedig a hírközlési tevékenységek engedélyezési eljárásait ez a szerv folytatja le.

A hatóság közvetítésben betöltött kiemelt jelentőségét az alábbiak jelzik:

- mind a médiatörvény¹³³, mind pedig a Ht.¹³⁴ önálló rendelkezéseket tartalmaz olyan hatósági ügyek tekintetében, amelyek jelentősek nagyságrendjük, érintettek köre vagy más szempont (pl. hírközlési szolgáltató piaci helyzete) szempontjából. Az eljárás egyeztetést biztosít, melyben az érdekeltek (tehát nem csak az ügyfelek) véleményüket adhatják az eljárásban, amelyhez azonban a Hatóság nincs kötve,
- a Hatóság honlapján¹³⁵ rendszeresen közzéteszi az egyes egyeztetési eljárásokra vonatkozó információkat, amelyek alapján az egyeztetés tekintetében aktív, kezdeményező szerepet tölt be a Hatóság, s az érdekeltek rendszeresen tesznek észrevételeket az eljárások során.

A fentiek alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

- a médiafelügyeleti- és hírközlési engedélyezési eljárások tipikusan nagy horderejű, nagyságrendű, széles érintetti körrel bíró ügyek esetén valósulnak meg. Ezeknél kiemelten fontos, hogy az ügyfelek és a hatóság álláspontján túl más, adott esetben ügyféli jogállással nem rendelkező felek is ki tudják nyilatkoztatni észrevételeiket. Az egyeztetés vegyes jellegű: mind horizontális, mind pedig vertikális elemeket

¹³¹ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (továbbiakban: médiatörvény)

¹³² 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (a továbbiakban: Ht.)

¹³³ Médiatörvény 159. §

¹³⁴ Ht. 40.-40/A. §

¹³⁵ Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság: Egyeztetés az érdekeltekkel Folyamatban levő s lezárt ügyek. Letöltve 2019. június 20-án, az NMHH weboldaláról: http://nmhh.hu/tart/index/235/Egyeztetes_az_erdekeltekkel

tartalmaz, de specialitása, hogy úgy fejt ki hatást a végső döntésre, hogy egyik szintéren sem születik konkrét egyezség.

4. Gyámhatósági hatósági eljárások

A közvetítés és az egyezségkötés jelensége nemcsak az országos hatáskörű szervek sajátja. Vannak olyan ügýtípusok, amelyek szükségszerűen megkívánják az egyezség létrehozását, mert enélkül nem valósulhat meg eredeti funkciójuk, s nem tudják betölteni azt a szerepet, amelyet a jogalkotó és a társadalom irányukba támaszt.

Tipikusan ilyen viszonyok rendezését hivatottak rendezni a gyámhatósági hatósági eljárások, melyek jellemzően a járási hivatal gyámügyi osztályának feladat- és hatáskörébe tartoznak¹³⁶.

A hatóság közvetítésben betöltött kiemelt jelentőségét az alábbiak jelzik:

- a szülői kapcsolattartás rendezése, s általában a szülői felügyeleti jogok, s a gyermekekkel kapcsolatos gondoskodási feladatok a szülők egyezségét követelik meg. A gyámhivatal feladata az, hogyha megbomlik az egyensúly, a szülők között nem jön létre egyezség, segítse a szülők megbékítését és a konfliktus rendezését, azért hogy egyezség szerinti döntés szülessen a gyermekkel kapcsolatos ügyekben¹³⁷,
- a gyermekvédelmi törvény emellett kifejezetten részletes szabályokat ad arra az esetre, amikor a felek egyezsége hiányában a gyámhivatal közvetítői eljárásban való részvételét vagy támogatott közvetítői eljárást ajánl a feleknek¹³⁸.

A fentiek alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

¹³⁶ 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről 4.-12. §

¹³⁷ 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról, Id. 24. § (4), 27. § (4c), 29. § (2), 29/A. §, 30/B. §, 30/D. §

¹³⁸ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 132. § (6)

- az EBH eljárásaihoz hasonlóan ezekben az esetekben is az ügyek kifejezetten személyes jellege, s a kiskorú gyermek kiemelten védendő érdeke diktálja azt, hogy a felek minél inkább az egyezség, a megbékítés irányába kell presszionálni,
- az országos hatáskörű szervekkel szemben, amelyek gyakorlatában alacsonyabb gyakoriságúak az egyezségek, a gyámhivatal tevékenységében mindennapi feladatnak számít a hatósági ügyek sokasága, az ügyek eldöntésének rövid határideje és fontossága okán.

VI. Összefoglalás és következtetések – az I. részhez

A kutatásban megvalósított, elméleti és alkalmazott vizsgálatok eredményeként az alábbi következtetéseket lehet megfogalmazni az alternatív vitarendezési módszerek hatósági döntéshozatalban való alkalmazásához kapcsolódóan:

- az ADR módszerek, s ezen belül mediáció alkalmazhatónak bizonyul közjogi, hatósági jogviszony keretében is. A magánjogi viszonyokhoz való kötöttségéről való felfogás meghaladottá vált, a módszer túlzott egysíkú szemléletének eredményének tekinthető,
- a bemutatott szakirodalmi és gyakorlati példák, s a módszer alkalmazhatóságának nemzetközileg is jelentős vizsgálatai azt igazolják, hogy a mediációnak, közvetítésnek nagy szerepe van az ügyek hatékony, széleskörű elfogadtathatóságában a felek érdekeinek jogszerű szintézisének köszönhetően. Emellett kiemelhető a közvetítés előnyeként módszer viszonylagos gyorsasága, a felek rendelkezési jogának kiterjesztése, a kevésbé képviselt szempontokat is figyelembevevő döntéshozatal,
- azokban a hatósági eljárásokban, ahol már alkalmazást nyertek a mediatív, közvetítő jellegű technikák, ezek mind kiválóan működnek, tartalmilag magasabb értékűvé, könnyebben követhetőbbé, ügyfélközpontúvá teszik az eljárások lefolyását. Éppen ezért ösztönözni kell más eljárástípusokban is bevezetését, ha arra az ügytípus ügyeinek természete általánosságban lehetőséget teremt, s nem ellentétes az eljárás alapvető céljával,
- a hatósági közvetítés intézményének sarokba szorítása, egyre biztosabbá váló lehetséges elhagyása a megújuló általános eljárásjogi rendelkezések rendszeréből a hatósági közvetítő félreértett szerepére utal: önmagában a közvetítő nem tud az egyes eljárásokba beavatkozni, azt a feleknek vagy a hatóságnak kell kezdeményezni, ennek megfelelően a lehetőség alkalmazásának hiánya felveti az ügyfél tájékoztatásának fogyatékoságait, a közigazgatástól való nyitott jelleg pusztán

formai értelmezését. Mindezekre tekintettel, jelentős veszteséget jelentene és hiba lenne kihagyni a jogintézményt a szabályozás új rendszeréből,

- mind a hatósági közvetítés, mind pedig az általánosságba vett egyezségkötési kísérlet kötelezettségének teljesítése során a hatóságnak kifejezetten aktív szerepet kell betöltenie: ha egy mód van rá, biztatni kell a feleket a közvetítés alkalmazására – kerüljön sor arra akár eljáráson belül, akár azon kívül.. Vertikális egyezség megközelítése szempontjából a hatóságnak, ha észleli az ügyféllel való konfliktushelyzet kialakulását, eszkalálódását, saját magának kell a hatósági közvetítő eljárásának alkalmazását kezdeményezni, s nem csupán jogot kell biztosítani az ügyfélnek erre a lehetőségre. Így megelőzhető válik egy vitás helyzetben hozott elsőfokú határozat megfellebbezése vagy – az Ákr. rendszerében rendes jogorvoslati szerepet nyerő - bírósági felülvizsgálata,
- ahhoz, hogy a fenti célkitűzéseket az egyes hatósági szervek meg tudják valósítani, szükség van arra, hogy az egyre inkább intézményesülő személyzeti fejlesztések, képzések során nagy hangsúly kerüljön a közszolgálatot ellátók magas szintű, probléma- és konfliktusorientált képzésére, amelynek keretében figyelmet kell szentelni a mediatív, közvetítési lehetőség személyi (elsősorban tudásbéli) feltételeinek megalapozásának,
- nagy fontosságú, hogy nem elég a közigazgatás a fentiekben előírányozott fejlesztése, hanem szükséges ezeket az intézkedéseket társadalmasítani, a lakosság tudatába átültetni, szemléletformáló kampányokat bevezetni, s minden más olyan intézkedést megtenni, amely szükséges ahhoz, hogy a laikus jogalanyok tisztába legyenek a közvetítés lehetőségeivel. Ameddig ez nem történik meg, a mediatív technikák nem is fognak jól funkcionálni, mert az ügyfelek nem fogják ismerni, s ezáltal alkalmazni ezeket a módszereket a hatósági eljárás során.

Irodalomjegyzék – az I. részhez

1. Könyv, könyvfejezet

Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al.: Mediáció – közvetítői eljárások. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2013.

Barrett, Jerome T., és Barrett, Joseph: A history of alternative dispute resolution: The story of a political, social, and cultural movement. John Wiley & Sons, 2004.

Bing, He: Dispute Resolution in the Modern Society. Beijing, Beijing Legal Publishing House, 2003.

Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: A practical approach to alternative dispute resolution. Oxford University Press, 2014.

Brown, Lionel Neville, Bell John, Galabert, Jean-Michel: French Administrative Law. Oxford, Clarendon Press, 1998. 30 o.

Bruhács, János: Nemzetközi jog I. Általános rész. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014.

Bush, R. A. B., Folger, J. P.: The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition. San Francisco, Jossey-Bass, 1994.

Decastello, Alice: A közvetítői eljárás az egészségügyben. Doktori értekezés. Pécs, PTE-ÁJK Doktori Iskola, 2008.

Fábián, Adrián: Közigazgatás elmélet. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011.

Fiadjoe, Albert: Alternative dispute resolution: a developing world perspective. Routledge, 2013.

Goldberg, Stephen B., Eric D. Green, and Frank EA Sander: Dispute resolution. Boston, Little, Brown, 1985.

Ishikawa, Akira: Alternative Dispute Resolution (ADR) in Japan. In: De Roo, Annie J., Jagtenberg, Robert W. (szerk.): Yearbook of law and legal practice in East Asia (vol. 1.) The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1995.

Ishikawa, Akira: Einige Denkanstöße zur Diskussion der Alternative Dispute Resolution – insbesondere deren Situation in Japan. Athen, National and Kapodistrian University of Athens, 2001.

Kettl, Donald F.: The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century. Baltimore, John Hopkins University Press, 2015.

Litvins, Gatis: Alternatīvās tiesību aizsardzības un strīdu risināšanas metodes administratīvajā procesā. Latvijas Universitāte. Juridiskā fakultāte. Rīga, Latvijas Universitāte, 2013.

Lovas, Zsuzsa, Herczog, Mária: Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés, Budapest, Múzsák Kiadó, 1999.

Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942.

Moore, C. W.: The mediation process: Practical strategies for resolving conflict. New York, John Wiley & Sons, 2014.

Rosenbloom, David H., Goldman, Deborah D.: Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector. New York: McGraw-Hill, 1993.

Visegrády, Antal: Jog- és állambölcselet. Budapest, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., 2016.

2. Folyóiratcikk

Balogh, László Levente: Állam és erőszak. *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 122 o.

Bingham, Lisa Blomgren, Nabatchi, Tina, O'Leary, Rosemary: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public administration review* 65.5, 2005. 547-558 o.

Boyron, Sophie: Mediation in Administrative Law: The Identification of Conflicting Paradigms. *European Public Law* 2007 13/2. 263–288 o.

Braibant, Guy: The past and the future of public administration. *International Review of Administrative Sciences* 2002 68/3. 338 o.

Carver, Todd B., Vondra, Albert A.: Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does? *Harvard Business Review*, 1994/3.

Doornbos, Martion: Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?. *Journal of Development Studies* 37.6, 2001.

Folberg, J., Taylor, A.: Mediation: A comprehensive guide to resolving conflicts without litigation, *Michigan Law Review* 84/4., 1986.

Han, Simeng: Chinese use of administrative proceedings to enforce intellectual property rights: Evaluating and improving ADR in China. *Cardozo Journal of Conflict Resolution* 2012 14/1.

Harter, Philip J.: Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. *Villanova Law Review*, 1984.

Hensler, Deborah R.: Glass Half Full, a Glass Half Empty: The Use of Alternative Dispute Resolution in Mass Personal Injury Litigation. *Tex. L. Rev.* 73, 1994.

Jun, C. H. E. N. "Impact and Response: Reconstruction of Administrative Law System in the Context of Public-private Cooperation." *Journal of Guangxi Normal University* (Philosophy and Social Sciences Edition) 1/2013, 2013.

Kettl, Donald F.: The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review* 60/6., 2000.

Liu, Dong-liang: On the Mediation in Administrative Proceedings. *CNKI Administrative Law Review* 2006/2.

Manring, Nancy J.: ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators. *Public Administration Review* 54/2. 197-203 o.

Michael Palmer: Controlling the State: Mediation in Administrative Litigation in the People's Republic of China. *Transnat'l L. & Contemp. Probs.* 165.

Paczolay Péter: A közigazgatás mint hatalmi ág. *Tolle Lege* III/1. 2013.

Salvija Kavalne; Saudargaite, Ieva: Mediation in Disputes between Public Authorities and Private Parties: Comparative Aspects. *Jurisprudencija* 2011 18/1. 253-261 o.

Szamel, Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 1985/11. 967 o.

Zhu, Zui-xin: On Administrative Mediation System in Social Transition. *CNKI Administrative Law Review* 2006/2.

Verebélyi, Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében. *Jog Állam Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat* 3/2010.

3. Internetes források

Egyenlő Bánásmód Hatóság: Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2005. évi tevékenységéről.

<http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/jelent%C3%A9s-az-egyenl%C5%91-b%C3%A1n%C3%A1sm%C3%B3d-hat%C3%B3s%C3%A1g-2005-%C3%A9vi-tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91> (2019.06.20.)

Egyenlő Bánásmód Hatóság: Éves tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről.

<http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3-az-egyenl%C5%91-b%C3%A1n%C3%A1sm%C3%B3d-hat%C3%B3s%C3%A1g-tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91> (2019.06.20.)

Egyenlő Bánásmód Hatóság: Nyilvános határozatok

<http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/a-hat%C3%B3s%C3%A1g-nyilv%C3%A1nos-hat%C3%A1rozatai>

(2019.06.20.)

Európai Unió, European Judicial Network (2004): European Code of Conduct for Mediators.

http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_en.htm. (2019.06.20.)

Hatósági közvetítők nyilvántartása.

<https://ugyintezes.magyarorszag.hu/dokumentumok/hatosagikozvetito.pdf> (2019.06.20.)

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság: Egyeztetés az érdekeltekkel Folyamatban levő s
lezárult ügyek:

http://nmhh.hu/tart/index/235/Egyeztetes_az_erdekeltekkel (2019.06.20.)

Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről.

<http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf> (2019.06.20.)

Sohn, Kyung-Han: Alternative Dispute Resolution System in Korea.

http://www.softic.or.jp/symposium/open_materials/11th/en/Sohn.pdf (2019.06.20.)

Yanming, Wei: New Development of ADR in China.

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/BRIC_intercam bio/China_New_Development_of_ADR_in_China.pdf

(2019.06.20.)

Zack, Arnold M.: Enhancing the use of ADR in administrative litigation: some encouragement
from afar.

<http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/ENHANCING%20ADR%20IN%20ADMINISTRATIVE%20LITIGATION%202d.pdf> . (2019.06.20.)

Felhasznált jogszabályok jegyzéke – az I. részhez

1. Törvény

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről
1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról
1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról
2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 15. §
2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről
2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvényt módosításokról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2. Törvényjavaslat

T/12233. számú törvényjavaslat Az általános közigazgatási rendtartásról

3. Kormányrendelet, Kormányhatározat

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről

185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a hatósági közvetítőkről

302/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet a vizsgáló állomás engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és a vizsgáló állomással kötendő hatósági szerződés tartalmáról

441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról

1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozata a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról

II. rész

Az integritás tanácsadók szerepe a hatósági jogalkalmazás
átláthatóbbá tételében és a szervezeti kultúra fejlesztésében

I. Bevezetés

Az integritás tanácsadók szakmai tevékenységét az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet szabályozza, amelynek értelmében 2013-tól integritásirányítási rendszerek központi szereplőiként töltik be a szerepüket a mára legtöbb esetben szakirányú végzettséggel rendelkező integritás tanácsadók.

Az integritás tanácsadóként alkalmazott közigazgatási szakemberek nagy hatású tevékenységet végeznek az egyes államigazgatási szervek mellett, amely hosszútávon hozzájárulhat a közigazgatás és azon belül a hatósági eljárás átláthatóságához, a szervezeten belüli és kívüli kommunikáció fejlődéséhez és a szervezeti kultúra fejlődéséhez ezeknél a szerveknél, amelyet az alternatív vitarendezés egy speciális formájának tekinthetünk, különösen, ha az integritás tanácsadók hivatásetikai tanácsadási vagy szervezeti konfliktusok feloldása irányában ható tevékenységére gondolunk. A tanácsadók gyakorlatában számos olyan tapasztalat halmozódik fel, amelyre a közigazgatás fejlesztésének egyik legfontosabb forrásaként tekinthetünk. Ezeknek egy része az államigazgatási¹³⁹ szervek integritásra vonatkozó jelentéseiben megjelenítődik, azonban primer jellegű kutatás segítségével azonosíthatóvá válnának azok a központi, több szerv(típus) keretében is felmerülő tényezők, amelyek fejlesztése kulcsfontosságú lehet az egyre erősebb társadalmi és központi állami követelményként megfogalmazásra kerülő átláthatósággal kapcsolatban.

A tanulmányrész legfontosabb célkitűzése, hogy azonosítsa, értékelje a kormányzati igazgatási szervek mellett működő, korrupcióellenes és az integritás-szemlélet kiterjesztése irányába tevékenységet végző integritás tanácsadók szerepét, láthatóságát és a rájuk vonatkozó elvárásokat és követelményeket, kiemelten koncentrálva egy speciális témakörre, a kommunikációra, amely vitarendezési szempontból is kifejezetten fontosnak tekinthető és az átláthatóság megteremtésének egyik alapfeltétele. A kutatás eredményei hozzájárulhatnak az integritás tanácsadó, mint önálló közigazgatási szakma szélesebb értelemben vett társadalmi megismertetéséhez és az általuk végzett tevékenység – különös tekintettel annak szerepére, lehetőségeire és eredményeire – disszeminációhoz.

¹³⁹ Napjainkra jellemzően inkább központi igazgatási szervek, de államigazgatási jellegüket megőrizték.

II. Integritás tanácsadók a közigazgatás szervezetrendszerében

Az integritás tanácsadók legfőbb feladatait vizsgálva, kijelenthetjük, hogy e tisztségviselők – korábban államigazgatási, mára sokkal inkább kormányzati igazgatási szervezetben¹⁴⁰ eljárva – rendkívül nagyszabású és magasztos célok elérése érdekében fejtik ki tevékenységüket.

Az integritás tanácsadók ugyanis, 2013-tól. a feladat- és hatáskörüket létrehozó 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet kiadása óta az alábbi feladatok¹⁴¹ ellátására hivatottak:

- közreműködnek az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérésében, az azok kezelésére szolgáló intézkedési terv, valamint az annak végrehajtásáról szóló integritás jelentés elkészítésében,
- javaslatot tesznek az intézkedési terv alapján az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzései megtartására, valamint közreműködik ezek végrehajtásában,
- tájékoztatást és tanácsot adnak hatályos jogszabályok és hivatásetikai szabályok alapján a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben, s ezáltal nyilván erőteljes kapcsolatot kell fenntartaniuk a Magyar Kormánytisztviselői Kar mellett működő Területi Etikai Bizottságokkal illetve azok tisztségviselőivel,
- gondoskodnak a belső kontrollrendszer vonatkozásában a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelésnek a koordinációjáról, valamint a megfelelő meghatalmazása esetén ellátják a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat,
- kiegészítő jelleggel egyéb feladatokat (esélyegyenlőségi referens, adatvédelmi felelős, stb.) is elláthatnak.

¹⁴⁰ Ld. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

¹⁴¹ 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről, 6. § (1) alapján

A feladatokat látva az merülhet fel kérdésként közigazgatás-tudományi illetve közigazgatási jogtudományi szempontból, hogy a rendkívül széles, számos különféle feladatot ellátó integritás tanácsadók miként tudják kifejezni a jogszabályban meghatározott, a közigazgatás szervezetrendszerének, működésének jobbítására irányuló tevékenységüket, s ez miként járulhat hozzá a szabályozásból kimondatlanul is kitűnő közigazgatási átláthatóság és hatékonyság növeléséhez, jelen tanulmány keretében a kommunikáció javításának irányából. Hiszen a lényegi pontok itt találhatóak: ahogy azt a tanulmányban később majd részletesen is láthatjuk, ahhoz hogy az ügyfélközpontúság a magyar közigazgatás tekintetében átfogóan és a lehető legteljesebb értelemben megvalósuljon, nem elég csupán az, hogy a társadalom bevonásán alapuló jogalkotási folyamatban átlátható és megfelelően alkalmazható jogi szabályozás szülessen egyes közigazgatási jogviszonyok tekintetében. Szükséges ehhez még a nyitott és ügyfélközpontú¹⁴² jogalkalmazási folyamat, valamint az ezekhez kapcsolt, mára elengedhetetlenül szükséges jó kommunikációs gyakorlat is, amely az elért eredményeket láthatóvá, az átlátható viszonyokat pedig aktívá és megközelíthetővé teszi.

4. ÁBRA – AZ ÁTLÁTHATÓSÁG BIZTOSÍTÁSÁNAK FOLYAMATA

FORRÁS: SAJÁT SZERK.



¹⁴² Gondolva itt akár a közigazgatás „belső” ügyfeleire, az alá-fölérendeltség és a mellérendeltség elveit vegyítő közigazgatási szervezetrendszer külső és belső szervezetén is értelmezve.

E közelítésben kell megvizsgálunk az integritás tanácsadókat körülvevő, széles értelemben vett viszonyrendszert, hiszen erre tekintettel tudjuk majd értékelni a kialakuló magyar szabályozás és a konkrét joggyakorlat jellemzőit.

III. Gondolatok az átláthatóságról

Mielőtt elmélyednénk a szűkebb értelemben vett témában, vizsgáljuk meg közelebbről az átláthatóság témakörét, hiszen ez adja majd az integritás tanácsadók feladatellátásának értelmezési keretét, megítélésének szempontrendszerét.

Az átláthatóság fogalmának jogi jellegét, egyes fogalmi elemeit rendkívül nehéz egzakt formában megragadni, mert a fogalom erősen szubjektív¹⁴³ jellegű elemeket is magába foglal.

Az átláthatóság ugyanis függ annak alanyától¹⁴⁴ és tárgyától¹⁴⁵, hiszen alapvetően határozza meg az átláthatóság jellemzőit az, hogy kinek a szemszögéből vizsgáljuk az egyes társadalmi viszonyokat és az is, hogy mely társadalmi jelenségeket vizsgálunk az átláthatóság szempontrendszerén keresztül. Ettől függetlenül elkülöníthető egy olyan fogalmi „mag”, amely a jogtudományi tanulmányozás szempontjából elkülöníti a fogalmat más fogalmaktól. Ezt az alábbiak szerint fogalmazhatjuk meg, a fenti szakirodalmi hivatkozásokra is tekintettel:

Az átláthatóság jogi értelemben olyan alkotmányos és jogállami követelmény, amely arra irányul, hogy az átláthatóság alanya számára az átláthatóság tárgyát felfoghatóvá, érthetővé és folyamatában is értelmezhetővé tegye.

Nyilvánvalóan az átláthatóság gyakorlati megvalósulásához szükséges az, hogy az átláthatóság tárgya (jelen esetben az államilag szervezett társadalom és azon belül jellemzően az államszervezet) valamilyen mértékben nyitott legyen az átláthatóság alanyának irányába¹⁴⁶, ellenkező esetben nem beszélhetünk átláthatóságról.

¹⁴³ Birchall, C. Radical transparency?. *Cultural Studies? Critical Methodologies*, 14(1), 2014, pp. 78-81.

¹⁴⁴ Tagiuri, R., Kogan, N., & Bruner, J. S. The transparency of interpersonal choice. *Sociometry*, 18(4), 1955, pp. 368-369.

¹⁴⁵ Roberts, J. No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for 'intelligent' accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 2009, p. 958.

¹⁴⁶ Dror, Y. *Transparency and openness of quality democracy*. In: Michael Kelly (szerk.). *Openness and Transparency in Governance: Challenges and opportunities*. NISPAcee, Maastricht, 1999. pp. 25-27.

Egyszerűsítve a fogalom értelmezését – a leggyakrabban alkalmazott állampolgár-államszervezet viszonylatban alkalmazva a fenti definíciót – az államszervezet átláthatósága azt jelenti, hogy az államszervezet egyes szervei, így különösen a közhatalmat gyakorló szervek működésüket a nyitottságnak rendelik alá és ennek megfelelően a szükséges mértékben a nyilvánosság bevonásával¹⁴⁷, az állampolgárok tájékoztatásával, tudatosságának kialakítására is figyelmet szentel. E tekintetben majd rendkívül fontos szerepe lehet az integritás tanácsadóknak, ahogy azt a későbbiekben tárgyaljuk.

Az átláthatóság megteremtése ennek megfelelően egyszerre jogalkotási, jogalkalmazási illetve politikai és ehhez kapcsolódó kommunikációs feladat, ezek számbavételével érzékeltethetjük leginkább, hogy mikor beszélhetünk átláthatóságról általános és egzakt értelemben véve is az államműködésre tekintettel.

Jogalkotási szempontból az átláthatóság – ugyan jogáganként más és más, eltérő követelmények és elvárások mellett, de azonos célok mellett – átfogó szabályozási igényt kíván meg a jogalkotótól, mert az átláthatóság gyakorlati megvalósulásának lehetősége csak ebben az esetben várható. Elegendő lehet egy államilag szabályozott viszony (jellemzően az állam saját szervezetrendszerén belüli vagy az állam illetve egyes állami szervek és az állampolgárok közötti jogviszony) anyagi-, eljárásjogi szabályozásának vagy más felosztásban ehhez kapcsolódóan anyagi, alaki és szervezeti normák egyetlen eleme, rendelkezése ahhoz, hogy a teljes jogviszony illetve az államműködés adott speciális területének átláthatóságát korlátozza vagy akár meg is szüntesse. Ez szupranacionális és nemzetközi jogalkotás tekintetében ugyanúgy érvényesülő tétel¹⁴⁸ lehet, mint a tagállami, nemzeti jogalkotás esetében.

Jogalkalmazási szempontból a fentiekben kifejtetteknek megfelelően már eleve függő helyzetről beszélhetünk, hiszen a jogalkalmazás során alapvetően akkor alakíthatóak e tevékenység átláthatóságához vezető folyamatok, ha a jogalkalmazási tevékenységet létrehozó és alakító

¹⁴⁷ Naurin, D. Transparency, publicity, accountability-The missing links. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 2006, pp. 91-92.

¹⁴⁸ Lenaerts, K. Some reflections on the separation of powers in the European Community. *Common Market Law Review*, 28(11), 1991, pp. 15-25.

Welch, E. W. The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 2012, pp. 93-115.

jogszabályi környezet megteremti erre a lehetőséget. Zárt, „titkokat őrző” szabályozás esetén a jogalkalmazás, funkciójából eredően már csak e zártásra törekvő jogszabályi rendelkezések következetes végrehajtására törekedhet¹⁴⁹, ettől való eltérési lehetőségei rendkívül korlátosak.

Az esetek csak egy részét fedi le a szorosabb értelemben vett jogalkalmazói tevékenység, az átláthatóság tekintetében emellett legalább ilyen gyakran felmerülő kérdéskör az, amikor politikai és ahhoz kapcsolódó folyamatokról van szó. Követelmények tekintetében ugyanazokat említhetjük meg, mint a fentiekben, azonban azok szintje akár magasabban is lehet, hiszen a jogalkalmazó tevékenységgel ellentétben a politikai jellegű folyamatok és azok szereplői aktívan részt vesz a döntéshozatalban és a jogalkotásban is¹⁵⁰.

Nem hunyhatunk szemet a jól kivitelezett, teljeskörű és befogadó számára is érthető kommunikáció szükségessége felett sem, ha átláthatóságról van szó. Az átlátható szabályozási környezet és az ez alapján transzparens módon végzett jogalkalmazás csak akkor töltheti be szerepét, ha a szélesebb értelemben vett társadalmi környezet megfelelő tájékoztatást kap a jogalkalmazási és politikai tevékenység minden fontosabb részletéről¹⁵¹, nyilvánvalóan az adatvédelmi és egyéb titokvédelmi szabályok betartása mellett, de nem e szabályok keretei mögé bújtatva a tevékenység legfontosabb adatait.

Az átláthatóság fogalmának fentiek szerinti megalapozása mellett figyelmet kell szentelni az államműködés átláthatóságának jogi értelemben vett tárgyára, melyet jellemzően a jogbiztonság fennállásában és fenntartásában¹⁵², az államszervezet működésének megismerhetőségében¹⁵³, a

¹⁴⁹ Moss, R. D. Executive Branch Legal Interpretation: A Perspective from the Office of Legal Counsel. *Administrative Law Review*, 2000/1. pp.1326-1330.

¹⁵⁰ Mattozzi, A., & Merlo, A. The transparency of politics and the quality of politicians. *American Economic Review*, 97(2), 2007, pp. 311-315.

¹⁵¹ Fairbanks, J., Plowman, K. D., & Rawlins, B. L. Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 2007, pp. 23-37.

¹⁵² Prechal, S., & De Leeuw. Dimensions of Transparency: the building blocks for a new legal principle?. *Review of European Administrative Law*, 1(1), 2007, pp. 51-62.

Ebbesson, J. The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. *Global Environmental Change*, 20(3), 2010, pp. 414-422.

¹⁵³ Birchall, C. Transparency, interrupted: Secrets of the left. *Theory, Culture & Society*, 28(7-8), 2011, pp. 60-84.

közérdekű ügyek megismerhetőségében és lehetőség szerinti alakításában¹⁵⁴ valamint az igazságszolgáltatási és hatósági tevékenység áttekinthetőségében¹⁵⁵ jelölhetjük meg.

IV. A nyitott jellegű kommunikáció, mint a tanácsadók fontos eszköze

Nem került könnyű helyzetbe a 20. század végén, 21. század elején a magyar és a világviszonylatban értelmezett közigazgatás. Miközben globális folyamatként hatalmas méretű információáramlás¹⁵⁶ – már-már özőn¹⁵⁷ – kezdődött meg és fejlődik folyamatosan a társadalmi élet számos területén, aközben a közigazgatás és azon belül a hatósági eljárás sok esetben még mindig a korábban kialakított, hagyományos szemléletet tükrözi. Ebben a megközelítésben újszerűnek, sőt talán rendszeridegennek hatnak azok a kifejezések, hogy újmédiás¹⁵⁸, sőt közösségi médiás tartalom¹⁵⁹, sms¹⁶⁰, email és egyéb elektronikus kommunikációs csatornák

¹⁵⁴ Fairbanks, J., Plowman, K. D., & Rawlins, B. L. (2007). i.m. pp. 30-35.

Mergel, I. *Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. San Francisco. John Wiley & Sons, 2012, pp. 258-275

¹⁵⁵ Wehner, J., & De Renzio, P. Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, 41, 2013, pp. 96-108.

Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). i.m., pp. 371-376.

¹⁵⁶ Akaike, H. Information theory and an extension of the maximum likelihood principle. In: *Selected papers of hirotugu akaike*. Springer, New York, 1998, pp. 199-213.

¹⁵⁷ Cover, T. M., & Thomas, J. A. *Elements of information theory*. John Wiley & Sons, New York, 2012.

Gray, R. M. *Entropy and information theory*. Springer Science & Business Media, Stanford, 2011. 61-65.

Holl A.. Információáradat és hullámlövelés. *Magyar Tudomány*, 174, 2013, pp. 473-474.

¹⁵⁸ Józsa, V. Egy közigazgatási szerv kommunikációs stratégiája: Középpontban az újmédiás alkalmazások és a társadalmi felelősségvállalás. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2013.

¹⁵⁹ Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly*, 27(3), 2010, pp. 264-271.

Roblyer, M. D., McDaniel, M., Webb, M., Herman, J., & Witty, J. V. Findings on Facebook in higher education: A comparison of college faculty and student uses and perceptions of social networking sites. *The Internet and higher education*, 13(3), 2010, pp. 134-140.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Hansen, D. The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. *Government information quarterly*, 29(1), 2012, pp. 30-40.

¹⁶⁰ L. László, J., Vég, O. Sms-technológia a közigazgatás és a köz szolgálatában. *Médiakutató*, 2004/1., 1-16.

felhasználásával lezajló hatósági eljárás¹⁶¹, a big data¹⁶² lehetőségeinek ki- és felhasználása közigazgatási környezetben.

Vizsgáljuk meg, hogy az egyes közigazgatási szervek irányába milyen jellegű követelmények mutatkoznak a 21. században kommunikáció tekintetében és e követelménynek milyen jellegű tevékenységekkel és intézkedésekkel tudnak eleget tenni!

Amennyiben ezek a követelmények tisztázhatók, egyértelművé válhat az is, hogy az integritás szemlélet átültetése során milyen feladatok és követelmények támaszthatók az integritás tanácsadóval és más, a közigazgatási szerv kommunikációjában résztvevő személyekkel szemben.

Jelen tanulmány szempontjában e kérdéskört egyértelműen a szervezeti szinten kell vizsgálni, mivel végül a közigazgatási szervezetrendszer legkisebb elemét jelentő szerv, mint szervezet a témakörben megtett erőfeszítései fogják jelenti a kommunikációs összteljesítményét¹⁶³, amellyel kapcsolatban értékelhető annak nyitottsága. Nem elhanyagolható azonban az e feletti illetve alatti szervezeti-szervezési szinten történő kommunikáció jellege, beállítottsága: sem a közigazgatási szerv belső szervezeti rendje alapján annak szervezeti egységei és végsősoron a személyes kommunikáció¹⁶⁴, sem pedig a közigazgatás nagyobb rendszerei¹⁶⁵ nem hagyják érintetlenül a

¹⁶¹ Von Haldenwang, C. Electronic government (e-government) and development. *The European Journal of Development Research*, 16(2), 2004, pp. 417-432.

¹⁶² Chen, C. P., & Zhang, C. Y. Data-intensive applications, challenges, techniques and technologies: A survey on Big Data. *Information Sciences*, 275, 2014, pp. 314-347.

Groves, P., Kayyali, B., Knott, D., & Van Kuiken, S. The 'big data' revolution in healthcare. *McKinsey Quarterly*, 2(3), 2013. 2-10 o.

Clarke, A., & Margetts, H. Governments and citizens getting to know each other? Open, closed, and big data in public management reform. *Policy & Internet*, 6(4), 2014, pp. 393-417.

Kim, G. H., Trimi, S., & Chung, J. H. Big-data applications in the government sector. *Communications of the ACM*, 57(3), 2014, pp. 78-85.

Szőke Gergely László: Big Data and Algorithms in the Public Sector and Their Impact on the Transparency of Decision-Making. In: Hansen, Hendrik; et. al. (szerk.): Central and Eastern European e|Dem. and e|Gov Days 2018 - Conference proceedings. Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, 2018, pp. 301-311.

¹⁶³ Kuhn, T., Ashcraft, K. L., & Cooren, F. What Work Can Organizational Communication Do?. *Management Communication Quarterly* I-II, 2018. 101-111 o.

¹⁶⁴ Karanges, E., Johnston, K., Beatson, A., & Lings, I. The influence of internal communication on employee engagement: A pilot study. *Public Relations Review*, 41(1), 2015, pp. 129-131.

¹⁶⁵ Bellamy, C., & Taylor, J. Informatisation and new public management: an alternative agenda for public administration. *Public Policy and Administration*, 7(3), 1992, pp. 29-41.

Henry, N. *Public administration and public affairs*. New York-London, Routledge, 2017, pp. 80-92.

szervezeti kommunikációt, arra jelentőst hatást fejthetnek ki, legalábbis befolyásolhatják annak hatásait és megítélését a közigazgatás ügyfeleivel való kapcsolattartás során. E kommunikációs folyamat során kulcsfontosságú szerepe van az integritás tanácsadónak, mert proaktív működése során nagyban elősegítheti a szervezetben é a szervezethez fűződő kommunikációs folyamatok fejlesztését, hatékonyabbá tételét.

A nyitott jellegű szervezeti kommunikációt a szakirodalmi hivatkozások alapján az alábbi jellemzőkkel határolhatjuk körbe:

- Ismert szerepkörök – A kommunikációs folyamat minden szereplője (adó, vevő, közvetítő) tisztában van szerepével és azzal, hogy milyen célból kapja az egyes információkat¹⁶⁶. Mindez elméleti vizsgálódás szempontjából meglehetősen egyszerűnek hangzik, azonban a gyakorlati életben előforduló kommunikációs helyzetek során leggyakrabban ez okozza a problémákat¹⁶⁷ és vezet a nyitottság aláadásához, a bizalmatlanság megalapozásához és egyes információs zavarokhoz, amelyek a tevékenység átláthatlanságát eredményezhetik. Esetünkben, a tanácsadók tevékenysége során mindez azt jelenti, hogy az integritás tanácsadónak, a szerv legfelsőbb vezetőjének, a szerv egyes szervezeti egységeinek vezetőinek megfelelő ismeretekkel kell rendelkeznie arról, hogy milyen feladatai, kötelezettségei és hatáskörei vannak a tanácsadónak. Mindezeket a gyakorlatban szimultán alkalmazniuk is kell tudni ahhoz, hogy a közigazgatási jogviszony másik felén levő ügyfelek, illetőleg más, alá-, mellé- vagy fölérendelt szervek megfelelő információkat kapjanak, illetve kérhessenek a szerepüktől eltérően az integritás-szemlélet átültetéséről, az integritás-irányítás helyzetéről, az integritás tanácsadó eredményeiről, vagy fordítva,

¹⁶⁶ Kramer, M. W. *Managing uncertainty in organizational communication*. New York, Routledge, 2014, pp. 33-50.

King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, 1998/1., pp. 317-326.

¹⁶⁷ Atouba, Y. C., Carlson, E. J., & Lammers, J. C. Directives and dialogue: Examining the relationship between participative organizational communication practices and organizational identification among IT workers. *International Journal of Business Communication*, 2016.

Braun, S., Bark, A. H., Kirchner, A., Stegmann, S., & Dick, R. van. Emails From the Boss—Curse or Blessing? Relations Between Communication Channels, Leader Evaluation, and Employees' Attitudes. *International Journal of Business Communication*, 56(1), 2018, pp. 50–81.

megfelelő módon telessenek bejelentéseket, jelzéseket és észrevételeket ezekhez kapcsolódóan.

- Megfelelő kommunikációs felületek és lehetőségek¹⁶⁸ – Nem elhanyagolható szerepe van a kommunikációs csatornáknak és azokhoz való hozzáféréshez mindkét oldalon. Amennyiben a kommunikáció tárgyához és a kommunikációban résztvevő személyek kapcsolatához képest inadekvát a kommunikációs felület vagy nem megfelelően adottak a felület használatához való tágabb értelemben vett korlátlan hozzáférés¹⁶⁹, nem várható, hogy a kommunikáció hatékony vagy a szervezeti folyamatok átláthatóságát szolgáló lesz. Ebben napjainkra nagy szerepe van az elektronikus technológiának¹⁷⁰: a közigazgatással szemben egyértelmű elvárás, hogy szolgáltatásainak szinte teljes köre, azonnal és lehetőleg korlátozás mentesen elérhetővé váljon, nyilván abban a körben, ahol ez értelmezhető. Az integritás tanácsadó feladatához köthető információk is ebbe a témakörben vizsgálандók.
- Bizalmasság – Nyitott kommunikáció csak megfelelő bizalom mellett várható el a kommunikáló felek között. Amennyiben a fenti feltételek teljesülnek, a felek tudják, hogy milyen szerepkörben vannak, és milyen felületeken léphetnek kapcsolatba egymással, akkor megteremhető a bizalom¹⁷¹. A bizalmasságnak új dimenzióját kell megteremteni az

¹⁶⁸ Ricciardi, F., Harfouche, A., & Ricciardi. *Information and Communication Technologies in Organizations and Society*. Switzerland, Springer International Publishing, 2016. pp. 51-71.

¹⁶⁹ Ld. például a hazai földhivatali nyilvántartáshoz való hozzáférés átlagfelhasználóknak sokáig csak munkaidőben volt hozzáférhető, az üzemeltetés jellegéből kifolyólag.

¹⁷⁰ Middleton, K. R., Lee, W. E., & Stewart, D. *The Law of Public Communication*. New York, Routledge, 2017. pp. 105-140.

Venkatesh, V., Thong, J. Y., Chan, F. K., & Hu, P. J. Managing citizens' uncertainty in e-government services: The mediating and moderating roles of transparency and trust. *Information Systems Research*, 27(1), 2016, pp. 87-111.

¹⁷¹ King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (1998). i.m. pp. 323-326.

Hohmann, B. A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei. Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018, pp. 7-9.

Menzel, D. C. Research on ethics and integrity in public administration: Moving forward, looking back. *Public Integrity*, 17(4), 2015, pp. 343-370.

Nisbet, M. C. Communicating climate change: Why frames matter for public engagement. *Environment: Science and policy for sustainable development*, 51(2), 2009, pp. 12-23.

elektronikus környezetben¹⁷², a szerteágazó adatkezelés, a személyek közötti fizikai kommunikáció megszűnte vagy háttérbe szorulása miatt, amely komoly feladat elé állíthatja a közigazgatást. Integritási területen a bizalomnak kiemelt jelentősége van: az integritás tanácsadó egyik kulcskompetenciáját jelenti a bizalom kialakítása és fenntartása¹⁷³ és a teljes feladatkör csak ilyen körülmények között töltheti be szerepkörét. E szemléletnek kell érvényesülnie az on-line környezetben közzétett tartalmak, kommunikációs lehetőségek megteremtése során is.

- Értelmezhetőség, érthetőség – A kommunikáció a fenti paraméterek optimális együttállása esetén sem válik nyitottá, ha a kommunikáció egyik vagy több szereplője nem érti – akár részben, akár teljes egészében – az irányába érkező üzenet tartalmát¹⁷⁴. A nem érthető, értelmezhetetlen szakmai tartalom ellehetetleníti a fogadó fél számára a szervezet és a folyamat átláthatóságát¹⁷⁵ és negatív hatást gyakorol az üzenettel (pl. akár egy hatósági határozattal vagy egy közigazgatási szerv által kiadott közleménnyel) elérni kívánt hatásokra, jogi kötelezettségek teljesítésére¹⁷⁶. Ez különösebb hozzáfűzni való nélkül az integritás területén közzétett információkra is igaz kell, hogy legyen.

Rhodes, R. A. Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4), 2016, pp. 638-647.

¹⁷² Venkatesh, V., Thong, J. Y., Chan, F. K., & Hu, P. J. (2016). i. m. pp. 100-111.

¹⁷³ Becker, T. E. Integrity in Organizations: Honesty and Conscientiousness. *Academy of Management Review*, 1998, pp. 154-161.

Butler, J. K., & Cantrell, R. S. A behavioral decision theory approach to modeling dyadic trust in superiors and subordinates. *Psychological Reports*, 1984, 55(1) pp. 19-28.

Hosmer, L. T. Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. *Academy of Management Review*, 20(1), 1995 pp. 379-403.

¹⁷⁴ Ljungholm, D. P. The impact of transparency in enhancing public sector performance. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 7(1), 2015, p. 172.

Lourenço, R. P. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 2015, pp. 323-332.

¹⁷⁵ Ljungholm, D. P. (2015). i.m. pp. 172-175.

¹⁷⁶ Durant, R. F., & Durant, J. R. (Eds.). *Debating Public Administration: Management challenges, choices, and opportunities*. Routledge, 2017. pp. 120-150.

- Nyomon követhetőség¹⁷⁷ – A kommunikációban részt vevő felek akkor tudják teljesen nyitottá tenni egymással való kommunikációjukat, ha az valamilyen formában utólag is elérhetővé és követhetővé válik, ezzel biztosítva a kommunikációba foglalt információk visszakövethetőségét illetve visszaállíthatóságát. Erre az integritás tanácsadó feladatkörében is nagy szükség van, hiszen alapvetően bizalomteremtő¹⁷⁸ jellegű kommunikációt kell folytatnia mind a belső, mind pedig a külső érintettek irányába.
- Következetesség¹⁷⁹ - Végül, a nyitott kommunikáció egyik legfontosabb ismérve, hogy csak akkor válik ténylegesen nyitottá, hogyha a felek joggal számíthatnak arra, hogy a kommunikáció tárgyában a várt és szándékolt eredmény következik be, azért mert a kommunikáció szereplő meghatározott rendezőelvek szerint végzik tevékenységüket és ennek megfelelően kommunikálnak is. Jogállami körülmények között ez nyilván a szolgáltató közigazgatás és az ügyfélközpontúság köré rendeződik, így a kommunikációnak is az átláthatósági követelményeket kell érvényre juttatnia.

V. Összefoglalás, következtetések

A fentiek alapján látható, hogy a közigazgatás nyitott kommunikációja, s ezen belül a hatósági jellegű tevékenység nyilvánossága egy rendkívül összetett, s ennek megfelelően szofisztikált szabályozást kívánó jelenség.

Megállapítható, hogy napjaink közigazgatási szerveinek minden korábbinál proaktívabb formában kell nyitnia a társadalmi változásokra és felismerni az irányába mutató társadalmi igényeket. Ezek elől elzárkózni, a társadalom ilyen irányú fejlődését megakasztani vagy egy-egy ország

¹⁷⁷ De Nicola, A., Villani, M. L., Brugnoli, M. C., & D'Agostino, G. A methodology for modeling and measuring interdependencies of information and communications systems used for public administration and eGovernment services. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 14, 2016, pp. 18-27.

Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Rösch, M. Open government and citizen participation: an empirical analysis of citizen expectancy towards open government data. *International Review of Administrative Sciences*, 2017, pp. 1-21.

¹⁷⁸ Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 2000, pp. 549-559.

Rhodes, R. A. Governance and public administration. *Debating governance*, 54, 2000, p. 7.

¹⁷⁹ Kramer, M. W. (2014). *i.m.* pp. 75-90

tekintetében lemaradni a nemzetközi trendektől nem jó megoldás, amely csak hátráltatja a társadalmi igények érvényesülését, de nem szabhat végsősoron gátat azoknak.

A közigazgatásnak ennek megfelelően minden olyan lehetőséget meg kell ragadni – legyen az technikai vagy szabályozási – amely a rendelkezésre áll már jelenleg is és lendíthet a közigazgatási tevékenység átláthatóságán és annak kommunikációján. A korábbi korlátok közül azonban számos követelménynek továbbra is érvényesülnie kell a jogállami követelmények szem előtt tartása mellett, annak érdekében, hogy a közigazgatás kommunikációs és hatósági eljárás nyilvánossága ne sértse meg vagy veszélyeztesse mások jogait vagy jogos érdekeit

Ebben az integritás tanácsadóknak, a felvázolt feladat- és hatáskörükhöz kapcsolódóan rendkívül nagy szerepe és felelőssége van: ha sikerül a materiális értelemben véve jól kivitelezni a hozzájuk rendelt feladatokat és megkaphatják az ehhez szükséges erőforrások, akkor az az egész szervezet teljesítményére, integritására és ebből kifolyólag kommunikációs gyakorlatára is.

Jelen tanulmányrész e bonyolult kapcsolatrendszer szempontjából csak az elméleti csapásirányok feltérképezésére vállalkozhatott, amely azonban utat nyit további kutatások megtételére a hatékony és egyben nyitott, a közigazgatás átláthatóságát szolgáló kommunikációs gyakorlat kialakítása mentén.

Irodalomjegyzék – a II. részhez

1. Könyv, könyvfejezet

Akaike, H. *Information theory and an extension of the maximum likelihood principle*. In: *Selected papers of hirotugu akaike*. Springer, New York, 1998, pp. 199-213.

Cover, T. M., & Thomas, J. A. *Elements of information theory*. John Wiley & Sons, New York, 2012. pp. 10-20.

Dror, Y. *Transparency and openness of quality democracy*. In: Michael Kelly (szerk.). *Openness and Transparency in Governance: Challenges and opportunities*. NISPAcee, Maastricht, 1999. pp. 25-27.

Durant, R. F., & Durant, J. R. (Eds.). *Debating Public Administration: Management challenges, choices, and opportunities*. Routledge, New York, 2017. pp. 120-150.

Gray, R. M. *Entropy and information theory*. Springer Science & Business Media, Stanford, 2011. 61-65.

Henry, N. *Public administration and public affairs*. New York-London, Routledge, 2017, pp. 80-92.

Hohmann, B. *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei*. Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018, pp. 7-9.

Józsa, V. *Egy közigazgatási szerv kommunikációs stratégiája: Középpontban az újmédiás alkalmazások és a társadalmi felelősségvállalás*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013.

Kramer, M. W. *Managing uncertainty in organizational communication*. New York, Routledge, 2014, pp. 33-50.

Mergel, I. *Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. San Francisco. John Wiley & Sons, 2012, pp. 258-275

Ricciardi, F., Harfouche, A., & Ricciardi. *Information and Communication Technologies in Organizations and Society*. Switzerland, Springer International Publishing, 2016. pp. 51-71.

2. Folyóiratcikk

Atouba, Y. C., Carlson, E. J., & Lammers, J. C. Directives and dialogue: Examining the relationship between participative organizational communication practices and organizational identification among IT workers. *International Journal of Business Communication*, 2016/1.

Becker, T. E. Integrity in Organizations: Honesty and Conscientiousness. *Academy of Management Review*, 1998, pp. 154-161.

Bellamy, C., & Taylor, J. Informatisation and new public management: an alternative agenda for public administration. *Public Policy and Administration*, 7(3), 1992, pp. 29-41.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly*, 27(3), 2010, pp. 264-271.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Hansen, D. The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. *Government information quarterly*, 29(1), 2012, pp. 30-40.

Birchall, C. Transparency, interrupted: Secrets of the left. *Theory, Culture & Society*, 28(7-8), 2011, pp. 60-84.

Birchall, C. Radical transparency?. Cultural Studies? *Critical Methodologies*, 14(1), 2014, pp. 78-81.

- Braun, S., Bark, A. H., Kirchner, A., Stegmann, S., & Dick, R. van. Emails From the Boss—Curse or Blessing? Relations Between Communication Channels, Leader Evaluation, and Employees' Attitudes. *International Journal of Business Communication*, 56(1), 2018, pp. 50–81.
- Butler, J. K., & Cantrell, R. S. A behavioral decision theory approach to modeling dyadic trust in superiors and subordinates. *Psychological Reports*, 1984, 55(1) pp. 19-28.
- Chen, C. P., & Zhang, C. Y. Data-intensive applications, challenges, techniques and technologies: A survey on Big Data. *Information Sciences*, 275, 2014, pp. 314-347.
- Clarke, A., & Margetts, H. Governments and citizens getting to know each other? Open, closed, and big data in public management reform. *Policy & Internet*, 6(4), 2014, pp. 393-417.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 2000, pp. 549-559.
- De Nicola, A., Villani, M. L., Brugnoli, M. C., & D'Agostino, G. A methodology for modeling and measuring interdependencies of information and communications systems used for public administration and eGovernment services. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 14/2016, pp. 18-27.
- Ebbesson, J. The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. *Global Environmental Change*, 20(3), 2010, pp. 414-422.
- Fairbanks, J., Plowman, K. D., & Rawlins, B. L. Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 2007, pp. 23-37.
- Groves, P., Kayyali, B., Knott, D., & Van Kuiken, S. The 'big data' revolution in healthcare. *McKinsey Quarterly*, 2(3), 2013. 2-10 o.
- Holl A. Információáradat és hullámlovaglás. *Magyar Tudomány*, 174, 2013, pp. 473-474.
- Hosmer, L. T. Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. *Academy of Management Review*, 20(1), 1995 pp. 379-403.
- Karanges, E., Johnston, K., Beatson, A., & Lings, I. The influence of internal communication on employee engagement: A pilot study. *Public Relations Review*, 41(1), 2015, pp. 129-131.
- Kuhn, T., Ashcraft, K. L., & Cooren, F. What Work Can Organizational Communication Do?. *Management Communication Quarterly* I-II, 2018. 101-111 o.
- Kim, G. H., Trimi, S., & Chung, J. H. Big-data applications in the government sector. *Communications of the ACM*, 57(3), 2014, pp. 78-85.
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, 1998/1., pp. 317-326.

L. László, J., Vég, O. Sms-technológia a közigazgatás és a köz szolgálatában. *Médiakutató*, 2004/1., 1-16.

Lenaerts, K. Some reflections on the separation of powers in the European Community. *Common Market Law Review*, 28(11), 1991, pp. 15-25.

Ljungholm, D. P. The impact of transparency in enhancing public sector performance. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 7(1), 2015, p. 172.

Lourenço, R. P. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 2015, pp. 323-332.

Mattozzi, A., & Merlo, A. The transparency of politics and the quality of politicians. *American Economic Review*, 97(2), 2007, pp. 311-315.

Menzel, D. C. Research on ethics and integrity in public administration: Moving forward, looking back. *Public Integrity*, 17(4), 2015, pp. 343-370.

Middleton, K. R., Lee, W. E., & Stewart, D. *The Law of Public Communication*. New York, Routledge, 2017. pp. 105-140.

Moss, R. D. Executive Branch Legal Interpretation: A Perspective from the Office of Legal Counsel. *Administrative Law Review*, 2000/1. pp.1326-1330.

Naurin, D. Transparency, publicity, accountability-The missing links. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 2006, pp. 91-92.

Nisbet, M. C. Communicating climate change: Why frames matter for public engagement. *Environment: Science and policy for sustainable development*, 51(2), 2009, pp. 12-23.

Prechal, S., & De Leeuw. Dimensions of Transparency: the building blocks for a new legal principle?. *Review of European Administrative Law*, 1(1), 2007, pp. 51-62.

Rhodes, R. A. Governance and public administration. *Debating governance*, 54(1), 2000, p. 7.

Rhodes, R. A. Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4), 2016, pp. 638-647.

Roberts, J. No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for 'intelligent' accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 2009, p. 958.

Roblyer, M. D., McDaniel, M., Webb, M., Herman, J., & Witty, J. V. Findings on Facebook in higher education: A comparison of college faculty and student uses and perceptions of social networking sites. *The Internet and higher education*, 13(3), 2010, pp. 134-140.

Szőke Gergely László: *Big Data and Algorithms in the Public Sector and Their Impact on the Transparency of Decision-Making*. In: Hansen, Hendrik; et. al. (szerk.): *Central and Eastern*

European e/Dem, and e/Gov Days 2018 - Conference proceedings. Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, 2018, pp. 301-311.

Tagiuri, R., Kogan, N., & Bruner, J. S. The transparency of interpersonal choice. *Sociometry*, 18(4), 1955, pp. 368-369.

Venkatesh, V., Thong, J. Y., Chan, F. K., & Hu, P. J. Managing citizens' uncertainty in e-government services: The mediating and moderating roles of transparency and trust. *Information Systems Research*, 27(1), 2016, pp. 87-111.

Von Haldenwang, C. Electronic government (e-government) and development. *The European Journal of Development Research*, 16(2), 2004, pp. 417-432. Wehner, J., & De Renzio, P. Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, 41, 2013, pp. 96-108.

Welch, E. W. The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 2012, pp. 93-115.

Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Rösch, M. Open government and citizen participation: an empirical analysis of citizen expectancy towards open government data. *International Review of Administrative Sciences*, 2017, pp. 1-21.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke – a II. részhez

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről, 6. § (1) alapján

Utószó

A 21. század közigazgatása a folyamatosan változó életviszonyok és globális szinten is mérhető kihívások felmerülése miatt szükségképpen állandó alkalmazkodásra kényszerül. Mindezt lehet olyan megközelítésből szemlélni, amely az újszerű viszonyokat negatív tendenciaként értékeli, s annak a közigazgatás működése során felmerülő többleterőforrás szükségletére, bevezetésekor törvényszerűen észlelhető rendszeridegen jellegére koncentrálna.

Ha azonban a megújuló viszonyokat, mint a közigazgatás legfontosabb fejlesztési mozgatórugóit értelmezzük, s kényszerű feladat helyett lehetőségként kezeljük ezeket, a változások kezelésére bevezetett újszerű módszerek fontos innovációs tényezőként hathatnak közre a mindenkori közigazgatási rendszer hatékonyabbá tételében.

A társadalom betekintési lehetőségének tágítása, a civil szervezetek és egyéb társadalmi közösségek ügyféli vagy azzal összevethető jogállása hozzájárulhat annak a társasági tapasztalati körnek, helyismeretnek a bevonására, amellyel könnyebben valósíthatóak meg a fent leírtak. A betekintés azonban nem lehet korlátlan, elejét kell venni a visszaélésre okot adó helyzeteknek.

Az alternatív vitarendezési módszerek – így legfőképpen a mediáció – alkalmazása *prima facie* a közigazgatástól, s különösen a hatósági jogalkalmazástól rendkívüli mértékben idegen, erőteljes magánjogi elemekkel operáló, a közigazgatási jogviszony hagyományos elemeivel látszólag nem összeegyeztethető megoldásokról van szó. Ha azonban a hatósági eljárás tárgyát képező ügy végleges eldöntése, a felek által könnyebben elfogadható, saját szempontokat is tükröző egyezség erőteljes legitimáló hatása, a hatósági kényszer háttérbe szorítása felől közelítjük az ADR módszerek hatékonyságát, a hatósági döntéshozatal egy már részben jelenlevő, de hihetetlen fejlődési lehetőséget jelentő részeként tekinthetünk a módszerekre.

A tanulmányban megvizsgált tényezők, az egyes hatóságok és az integritás tanácsadók gyakorlata, s az ezekből levont következtetések számos olyan fejlesztési lehetőséget jelentenek, amelyek segítséget nyújthatnak a magyar közigazgatás folyamatos

modernizációjában érvényesíteni az immár évtizedek óta jelenlevő, a közigazgatás nyitott jellegét, társadalmi kontrollját és döntéshozatal jogszerű és egyben hatékony diverzifikációját hangsúlyozó elképzeléseket.

A Szerző reméli, hogy a tanulmányban megfogalmazott gondolatokkal hozzá tud járulni a nyitott, de egyben hatékony hatósági eljárási gyakorlat kialakulásához itthon és külföldön egyaránt.